



Universität Potsdam

MenschenRechtsZentrum  
Forschungskreis Vereinte Nationen

Theodor Rathgeber | Dominik Steiger | Lilly Sucharipa-Behrmann |  
Günther Unser | Johannes Varwick

## Die UN-Politik deutschsprachiger Länder

II. Potsdamer UNO-Konferenz am 30. Juni 2012



# Potsdamer UNO-Konferenzen



Theodor Rathgeber | Dominik Steiger | Lilly Sucharipa-Behrmann |  
Günther Unser | Johannes Varwick

## **Die UN-Politik deutschsprachiger Länder**

11. Potsdamer UNO-Konferenz am 30. Juni 2012

## **Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek**

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.de/> abrufbar.

## **Universitätsverlag Potsdam 2013**

<http://verlag.ub.uni-potsdam.de/>

Am Neuen Palais 10, 14469 Potsdam

Tel.: +49 (0)331 977 2533 / Fax: 2292

E-Mail: [verlag@uni-potsdam.de](mailto:verlag@uni-potsdam.de)

Herausgeber:

Prof. Dr. Andreas Zimmermann, LL.M. (Harvard)

([andreas.zimmermann@uni-potsdam.de](mailto:andreas.zimmermann@uni-potsdam.de))

MenschenRechtsZentrum der Universität Potsdam

Dr. phil. Helmut Volger ([helmut\\_volger@t-online.de](mailto:helmut_volger@t-online.de))

Forschungskreis Vereinte Nationen

Redaktion:

Dr. iur. Norman Weiß ([weiss@uni-potsdam.de](mailto:weiss@uni-potsdam.de))

Druck: docupoint GmbH Magdeburg

Das Manuskript ist urheberrechtlich geschützt.

**ISSN 1617-4704**

**ISBN 978-3-86956-190-5**

## Vorwort

Unter dem Thema „Die UN-Politik deutschsprachiger Länder“ fand die elfte Konferenz des Forschungskreises Vereinte Nationen am 30. Juni 2012 an der Universität Potsdam statt. Die Konferenz verband wie alle „Potsdamer UNO-Konferenzen“ vor ihr Wissenschaft und Praxis unter Beteiligung unterschiedlicher Disziplinen und war von intensiven Diskussionen gekennzeichnet.

Das Hauptthema „Die UN-Politik deutschsprachiger Länder“ wurde in drei Referaten behandelt. Mit Günther Unser referierte ein langjähriger Beobachter dieser Staaten über Österreich, Liechtenstein und die Schweiz, Johannes Varwick und Dominik Steiger nahmen die Deutsche Rolle in den Vereinten Nationen aus politikwissenschaftlicher und völkerrechtlicher Perspektive in den Blick.

Die Referate von Lilly Sucharipa-Behrmann zu „UN Women“ und von Theodor Rathgeber zum Menschenrechtsrat griffen erneut das Thema Reform der Vereinten Nationen auf, das den Forschungskreis seit vielen Jahren beschäftigt, und erörterten die neuesten Reformbeschlüsse und deren Umsetzung.

Der Forschungskreis dankt der Juristischen Fakultät der Universität Potsdam für die Gastfreundschaft und dem MenschenRechtsZentrum der Universität Potsdam für die Kooperation bei der Organisation der traditionell am letzten Wochenende im Juni stattfindenden Konferenz.

Wir freuen uns, wenn die Broschüre – wie ihre Vorgängerinnen – Ihr Interesse findet und zur Diskussion über die Vereinten Nationen beiträgt.

Potsdam, im November 2012

Helmut Volger

Forschungskreis Vereinte  
Nationen, Koordinator

Norman Weiß

Konferenzleitung

Andreas Zimmermann

Juristische Fakultät  
der Universität Potsdam





# Inhaltsübersicht

## **Günther Unser**

UN-Profile kleiner und mittlerer Staaten am Beispiel der Schweiz,  
Österreichs und Liechtensteins ..... 7

## **Johannes Varwick**

Deutschland und die UNO: eine abgekühlte Freundschaft? ..... 21

## **Dominik Steiger**

Deutschland im System kollektiver Sicherheit..... 31

## **Lilly Sucharipa-Behrmann**

„UN Women“ – die United Nations Entity for Gender Equality  
and the Empowerment of Women: eine erste Bilanz ..... 47

## **Theodor Rathgeber**

Der UN-Menschenrechtsrat: Was kann er leisten, was nicht? ..... 59

Autorenverzeichnis..... 81



# **UN-Profile kleiner und mittlerer Staaten am Beispiel der Schweiz, Österreichs und Liechtensteins**

**Günther Unser**

## **I. Kleine und mittlere Staaten in den Vereinten Nationen**

Derzeit sind 193 Staaten in den Vereinten Nationen vertreten. Bereits ein erster Blick auf die Zusammensetzung der Mitgliedschaft macht deutlich, dass die überwiegende Mehrheit mittlere und kleinere Staaten sind.

Wie hoch die genaue Zahl der Mitglieder dieser Staatengruppe ist, hängt von den jeweiligen Definitionskriterien ab. Problem: Allgemein anerkannte Definitionen mittlerer Staaten fehlen völlig. (Ist Deutschland im Vergleich etwa zu Norwegen ein „mittlerer“ Staat?)

Als Kleinstaaten werden in der Regel Länder bezeichnet, deren Staatsgebiet und/oder Bevölkerung (oftmals auch die Wirtschaftsleistung) im Vergleich zu anderen Staaten deutlich kleiner ist; allerdings besteht keine Einigkeit über die numerische Größenordnung. Legt man beispielsweise eine Bevölkerungszahl von zwei Millionen zu Grunde, dann sind rund 50 UN-Mitglieder, d.h. etwa 25 Prozent, Kleinstaaten; bei einer Obergrenze von fünf Millionen Einwohnern sind es rund 40 Prozent.

Bei aller Problematik einer korrekten Zuordnung kann als Faktum festgehalten werden: Die Mitgliedschaft der Vereinten Nationen setzt sich überwiegend aus mittleren und kleineren Staaten zusammen.

## **II. Kleinstaatendiskussion in den Vereinten Nationen**

Nicht übersehen werden sollte, dass die Frage der UN-Mitgliedschaft kleinerer Staaten in der Organisation selbst einmal Gegenstand heftiger Diskussionen war.

Durch die Aufnahme von insgesamt 44 Staaten zwischen 1960 und 1968, darunter eine Reihe kleinerer Länder, rückte Ende der 1960er Jahre die Problematik der UN-Zugehörigkeit solcher „Mikrostaaten“ (so die

offizielle Terminologie) vorübergehend in den Blickpunkt.<sup>1</sup> Vor dem Hintergrund der These, Mikrostaaten könnten satzungsgemäße Pflichten kaum erfüllen, wurde ein entsprechender Aufnahmestopp gefordert. Mit dem Auftrag, nach Alternativen zu einer Vollmitgliedschaft zu suchen, setzte die UN-Generalversammlung 1969 den sog. Mikrostaatenausschuss ein. Dieser war jedoch nicht in der Lage, sich auf größenmäßige Abgrenzungskriterien bzw. Alternativlösungen zu verständigen.

Inzwischen existiert in den Vereinten Nationen eine Kleinstaatengruppierung. Unter Führung Singapurs wurde 1992 das „Forum kleiner Staaten“ (Forum of Small States – FOSS) geschaffen – ein informeller Interessenverband, im Wesentlichen zur Erhöhung der Wahlchancen, in dem Staaten von nicht mehr als 10 Millionen Einwohnern mitarbeiten können; gegenwärtig sind rund 100 Staaten eingebunden.

### III. Das UN-Profil Österreichs, der Schweiz und Liechtensteins

Fallstudienartig soll nunmehr das Auftreten mittlerer und kleiner Staaten in den Vereinten Nationen am Beispiel der drei Nachbarländer skizziert werden. Welcher außenpolitische Stellenwert kommt dabei in diesen Ländern der Mitgliedschaft in der Weltorganisation zu? Und welche Rolle wollen, können sie dort spielen, welche Interessen, welche Handlungsstrategien verfolgen sie? Der Vergleich soll letztlich Anhaltspunkte für eine prinzipielle Einschätzung der Möglichkeiten und Grenzen des Agierens mittlerer und kleiner Staaten in den Vereinten Nationen aufzeigen.

#### Daten zu Österreich, Schweiz und Liechtenstein

	Österreich	Schweiz	Liechtenstein
Fläche (Weltrang)*	83 871 km <sup>2</sup> (113)	41 285km <sup>2</sup> (132)	160 km <sup>2</sup> (189)
Einwohner (Weltrang)**	8,3 Mio. (91)	7,7 Mio. (94)	36 000 (190)
UN-Beitritt	14.12.1955	10.9.2002	18.9.1990
Pflichtanteil am UN-Haushalt*** 2010–2012 (Weltrang)	0,851 Prozent (20)	1,13 Prozent (16)	0,009 Prozent (106)

Quellen: \* World Population Prospects: The 2010 Revision, 60. Jg., Demographic Yearbook 2008, United Nations;

\*\* Social Indicators, Juni 2011, UN-Statistikabteilung;

\*\*\* UN-Doc. A/RES/64/248 vom 24.12.2009.

<sup>1</sup> Vgl. hierzu *Wolfgang Ramonat*, Mikrostaaten in den Vereinten Nationen, in: *Außenpolitik* 32 (1981), S. 163-167.

#### IV. Beitritt zu den Vereinten Nationen

Das Szenario der drei Staaten unterschied sich nicht nur hinsichtlich der Zeitpunkte des UN-Beitritts (Österreich 1955, Liechtenstein 1990, Schweiz 2002), sondern auch in Bezug auf die jeweiligen politischen, insbesondere innenpolitischen Voraussetzungen.

**Österreich** wurde bereits im Dezember 1955 als 70. UN-Mitglied aufgenommen. In Anlehnung an das Schweizer Modell durch den Staatsvertrag von 1955 völkerrechtlich der Neutralität verpflichtet, entwickelte der damalige Regierungschef Bruno Kreisky eine eigenständige Neutralitätsvariante, die auf eine tatkräftige und kooperative Neutralitätspolitik hinauslief.<sup>2</sup>

Der UN-Beitritt **Liechtensteins** ist zweifellos das Verdienst eines Mannes, seiner Weitsicht, politischen Dynamik und Beharrlichkeit: des Fürsten Hans-Adam II. Er war aus souveränitätspolitischen Gründen und um das Selbstbestimmungsrecht und die Unabhängigkeit des kleinen Landes zu sichern – gegen zumindest anfängliche innenpolitische Vorbehalte und Widerstände in der Bevölkerung – der eigentliche Motor in der Beitrittsfrage.<sup>3</sup>

Überschattet wurden frühere Beitrittsambitionen durch die seit Ende der 1960er Jahre in den UN geführte Diskussion über die Opportunität einer Mitgliedschaft von Kleinstaaten. Dieser Vorgang weckte in Vaduz unangenehme Erinnerungen: Hatte doch die Völkerbundversammlung Ende 1920 das Aufnahmegesuch Liechtensteins mit der Begründung zurückgewiesen, der Kleinstaat sei nicht in der Lage, alle in der Satzung enthaltenen Verpflichtungen zu übernehmen.

Am 18. September 1990 wurde das Fürstentum als 160. Mitglied – und damals kleinster Staat – in die Vereinten Nationen aufgenommen.

Die **Schweiz** fand verspätet, nach Überwindung zahlreicher innenpolitischer Hürden, erst 2002 Zugang zu den Vereinten Nationen. Entscheidender Grund: Die Eidgenossenschaft ist weltweit das einzige Land, in dem die Bevölkerung direkt über den Beitritt zur Weltorganisation abstimmen konnte – und das bedeutete lange Zeit: Blockade.<sup>4</sup>

Nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges kam für die Schweiz zunächst eine Mitgliedschaft auch deshalb nicht in Frage, weil für diesen Schritt die ausdrückliche Anerkennung der schweizerischen Neutralität durch

---

<sup>2</sup> Vgl. hierzu *Peter Jankowitsch*, Die Neutralitätspolitik Österreichs und die Vereinten Nationen, in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft 3 (1979), S. 327-344.

<sup>3</sup> Vgl. hierzu *Günther Unser*, Liechtenstein: rühriger Fürst, zögerndes Volk. Der Weg eines europäischen Kleinstaates in die Vereinten Nationen, in: Vereinte Nationen 38 (1990), S. 163-167.

<sup>4</sup> Vgl. hierzu *Günther Unser*, Weil das Volk jetzt will. Der lange Marsch der Schweiz in die Vereinten Nationen, in: Sabine von Schorlemer (Hrsg.), Praxishandbuch UNO, Berlin u.a. 2003, S. 657-681.

die Vereinten Nationen verlangt wurde. Da dies unrealistisch war, wurde die offizielle Haltung Berns zu den Vereinten Nationen für mehr als zwanzig Jahre durch drei Leitlinien bestimmt: genaue Verfolgung der Tätigkeit der Weltorganisation, Beitritt zum Statut des Internationalen Gerichtshofs (IGH) und zu den UN-Sonderorganisationen und Förderung der Ansiedlung von UN-Einrichtungen auf schweizerischem Boden.

Genf war bereits 1946 europäischer Sitz der UNO geworden, und schon 1948 erhielt die Schweiz in New York – als erster Staat überhaupt – den Beobachterstatus.

Erst Ende der 1960er Jahre kam Bewegung in die innenpolitische Diskussion über eine mögliche Vollmitgliedschaft. Doch in einem Referendum am 16. März 1986 lehnten die Stimmbürger mit 76 Prozent den Beitritt massiv ab. Ab 1997 erhielt die Beitrittsfrage dann wieder Auftrieb. Am 3. März 2002 votierte eine Mehrheit von 55 Prozent für eine UN-Mitgliedschaft, und am 10. September 2002 erfolgte in New York die Aufnahme der Schweiz in die Weltorganisation als 190. Mitglied.

Wie die drei Staaten nach ihrem Beitritt ihr eigenes Profil suchten und Fuß fassten, soll hier ausgeklammert werden.<sup>5</sup>

## V. Derzeitiger außenpolitischer Stellenwert der Vereinten Nationen

In allen drei Ländern ist die Mitgliedschaft in den Vereinten Nationen seit langem von hohem nationalem Interesse und damit ein gewichtiger Handlungsstrang ihrer jeweiligen Außenpolitik.

**Österreichs** Engagement in den Vereinten Nationen – so die aktuelle Vorgabe des Außenministeriums – ist nach wie vor auf folgende Bereiche fixiert: „Friedenssicherung und Konfliktprävention, Menschenrechte, Drogen- und Verbrechensbekämpfung, Abrüstung und Umwelt sowie Weiterentwicklung des Völkerrechts“.<sup>6</sup>

Einen wichtigen Pfeiler in der Verankerung Österreichs im System der Vereinten Nationen bildet die UN-Präsenz in Wien. Seit 1967 ist Wien neben Genf europäischer Sitz der Weltorganisation und zugleich Heimstatt zahlreicher UN-Organisationen. Von besonderer Relevanz ist daher die Stärkung Wiens als Sitzstaat und Ort internationaler Begegnungen.

Einen ganz wesentlichen Beitrag Österreichs in den Vereinten Nationen stellt seit Anfang der 1960er Jahre die Beteiligung an friedenserhaltenden Operationen dar.

---

<sup>5</sup> Vgl. hierzu *Günther Unser* (Fn. 1), S. 52f.

<sup>6</sup> *Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten (BMeiA)*, Wien, [www.bmeia.gv.at/aussenministerium/aussenpolitik/internationale-zusammenarbeit](http://www.bmeia.gv.at/aussenministerium/aussenpolitik/internationale-zusammenarbeit) (alle Internetquellen in diesem Artikel abgerufen am 1. November 2012).

Im Vorfeld des 1990 erfolgten Beitritts **Liechtensteins** zu den Vereinten Nationen hatte die Regierung in Vaduz erklärt, dass das Land „vor allem aus souveränitätspolitischen Gründen und aus Gründen der internationalen Solidarität beitreten sollte“<sup>7</sup>. Die multilaterale Zusammenarbeit wurde gemäß dieser Maxime ein durchgehend wichtiges Element der liechtensteinischen Außenpolitik, und die UN-Mitgliedschaft hat sich innerhalb kürzester Zeit zu einem zentralen außenpolitischen Instrument des Landes entwickelt.

Im Rahmen seiner beschränkten personellen und finanziellen Möglichkeiten setzt auch das Fürstentum bei seiner Mitarbeit in den Vereinten Nationen auf Kontinuität in den Bereichen Menschenrechte, Völkerrecht, insbesondere Internationaler Strafgerichtshof, humanitäre Hilfe sowie Reformen.<sup>8</sup>

In dem jüngsten Außenpolitischen Bericht des **Schweizerischen Bundesrats** nimmt der multilaterale Schwerpunkt der eigenen Außenpolitik breiten Raum ein. Im Zuge der Globalisierung sei das UN-System ein wichtiges Instrument der schweizerischen Außenpolitik.<sup>9</sup> Dort kommen auch Entscheidungen zustande, „die die Schweiz in ihren außenpolitischen Interessen maßgeblich betreffen“<sup>10</sup>. Um ihren Handlungsspielraum zu nutzen, verfolgt die Schweiz in den Vereinten Nationen „eine eigenständige, nicht auf Gruppenzugehörigkeiten und -loyalitäten abgestützte ... Politik“, sie favorisiert somit „eine flexible Strategie transregionaler Kooperation“<sup>11</sup> und versucht, als „Brückenbauer zu wirken“<sup>12</sup>.

## VI. Standortbestimmung in der Gegenwart

Alle drei Länder sind heute im UN-System fest verankert: Österreich mit einer Mitgliedschaft von nunmehr 57 Jahren verfügt über die längsten Erfahrungen im Brennglas der Weltpolitik, Liechtenstein konnte 2010 auf

---

<sup>7</sup> *Regierung des Fürstentums Liechtenstein*, Bericht und Antrag der Regierung an den Landtag des Fürstentums Liechtenstein betreffend die Ziele und Prioritäten der Liechtensteinischen Außenpolitik, Vaduz 2007, S. 100.

<sup>8</sup> *Regierung des Fürstentums Liechtensteins*, Landtag, Regierung und Gerichte 2010. Rechenschaftsbericht der Regierung an den Hohen Landtag, Vaduz 2011, S. 74f.

<sup>9</sup> Vgl. hierzu auch die vom Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) herausgegebene UNO-Broschüre: EDA, ABC Schweiz – UNO, Bern 2012.

<sup>10</sup> *EDA*, Außenpolitischer Bericht 2011, Bern 2012, S. 3f.

<sup>11</sup> *Daniel Trachsler*, Die Schweiz in der UNO: Mittendrin statt nur dabei, in: Andreas Wagner et al. (Hrsg.), Bulletin 2010 zur Schweizerischen Sicherheitspolitik, Center for Security Studies, Zürich 2010, S. 125.

<sup>12</sup> *Benno Laggner*, UN-Politik der Schweiz: Handlungsmöglichkeiten eines Staates mittlerer Größe, in: Eckart Klein/Helmut Volger (Hrsg.), Die Vereinten Nationen in den internationalen Beziehungen. 9. Potsdamer UNO-Konferenz am 28. Juni 2008 (Potsdamer UNO-Konferenzen Bd. 8), Potsdam 2009, S. 16.

die zwanzigjährige Zugehörigkeit zurückblicken, und selbst die Schweiz als Nachkömmling begeht Ende 2012 ihr zehnjähriges Beitrittsjubiläum.

Ein weiter gefasster Blick auf die UN-Sonder- und angeschlossenen Organisationen zeigt, dass sowohl Österreich als auch die Schweiz allen diesen UN-Einrichtungen angehören, während Liechtenstein inzwischen sechs dieser Organisationen beigetreten ist.

In den Hauptorganen der Vereinten Nationen waren und sind die drei Staaten recht unterschiedlich vertreten:

- **Österreich:** im Sicherheitsrat erstmals 1973/74, danach 1991/92 und 2009/2010 zum dritten Mal; dem Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC) gehörte das Land nach fünf vorherigen Sitzungsperioden zuletzt 2006–2008 an.
- **Liechtenstein:** von 2009 bis 2011 im ECOSOC.
- Die **Schweiz:** im Rahmen des Rotationssystems der Gruppe der westeuropäischen und anderer Staaten (WEOG) Zugang zum ECOSOC für die Jahre 2012 und 2013.

Dass auch kleinere Mitgliedstaaten in den Vereinten Nationen die Chance haben, prestigeträchtige Spitzenpositionen einzunehmen, beweisen Österreich und die Schweiz. So stellte Österreich von 1972 bis 1981 mit Kurt Waldheim den UN-Generalsekretär, die Schweiz mit Joseph Deiss den Präsidenten der 65. Generalversammlung (2010/11) und mit Carla del Ponte von 1999 bis 2007 die Chefanklägerin des Internationalen Kriegsverbrechertribunals für das ehemalige Jugoslawien – um nur einige spektakuläre Besetzungen zu nennen.

Hinsichtlich der personellen und räumlichen Ausstattung ihrer Ständigen Vertretungen in New York liegen Österreich und die Schweiz in etwa auf dem gleichen mittleren Niveau. In der Mission **Österreichs** sind derzeit 15 Diplomaten sowie weiteres Personal tätig, in der Vertretung der **Schweiz** sind es zehn Diplomaten sowie weitere Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Die Mission **Liechtensteins** umfasst neben dem Botschafter sechs diplomatische Mitarbeiter.

## VII. Aktuelle Schwerpunkte der UN-Mitarbeit

### 1. Frieden und Sicherheit

Unter den drei Ländern nimmt **Österreich** hinsichtlich seines Mitwirkens auf dem Feld der Friedenssicherung eine vergleichsweise herausgehobene Stellung ein: einmal durch die mehrmalige Mitgliedschaft im Sicherheitsrat, zum anderen als langjähriger Truppenstellerstaat.



Im Vorfeld der Wahl Österreichs als nichtständiges Mitglied in den Sicherheitsrat für die Periode 2009/2010 setzte die Regierung folgende thematische Schwerpunkte: „Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit, Schutz von Zivilisten, insbesondere von Frauen und Kindern, sowie Fragen der Non-Proliferation von Massenvernichtungswaffen“.<sup>13</sup> Das Land konzentrierte sich jedoch während seiner Ratsmitgliedschaft nicht nur auf die vorgegebenen Schwerpunkte.<sup>14</sup>

So wurde die von Wien initiierte und verhandelte Resolution 1894 zum Schutz der Zivilbevölkerung in bewaffneten Konflikten im November 2009 einstimmig verabschiedet. Österreich hatte den Vorsitz im 1267-Sanktionskomitee, das für die Umsetzung der Sanktionen gegen die Al-Qaida und die Taliban verantwortlich ist. Einen Schwerpunkt der österreichischen Ratsmitgliedschaft bildete die Abrüstung.

Österreich hatte als langjähriger Truppensteller im Rahmen von friedenserhaltenden Operationen lange Zeit den Ruf eines „Musterlandes für aktiven Friedenseinsatz“ und nahm 1991 unter den damals truppenstellenden Staaten den zweiten Rang ein. Seit 1960 haben nahezu 60 000 Österreicher – durchweg Freiwillige – an derartigen UN-Missionen teilgenommen.

Derzeit ist Österreich jedoch nur auf dem 33. Rang der momentan 114 truppenstellenden Ländern (zum Vergleich: Deutschland liegt auf Rang 52; die Schweiz auf Platz 87).<sup>15</sup>

War in der **Schweiz** eine Mitgliedschaft im Sicherheitsrat auf Grund neutralitätspolitischer Vorbehalte lange Zeit ein Tabuthema, so „steuert“ das Land in jüngster Zeit „lautlos in Richtung UNO-Sicherheitsrat“<sup>16</sup>. Nach intensiven Vorarbeiten des Außenministeriums beschloss der Bundesrat Anfang 2011, eine Kandidatur der Schweiz für eine Mitgliedschaft als nichtständiges Ratsmitglied für die Jahre 2023/2024 in der WEOG-Regionalgruppe anzumelden.<sup>17</sup>

**Liechtenstein**, „als kleiner Staat ohne militärische und wirtschaftliche Macht“, hat ein „besonderes Interesse, dass die Staaten sich an völkerrechtliche Regeln halten“<sup>18</sup>. In der UN-Politik des Fürstentums kommt

---

<sup>13</sup> BMeiA, Österreich im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen 2009/2010, Wien 2011, S. 75.

<sup>14</sup> Eine Übersicht über die österreichischen Sicherheitsratsaktivitäten enthält der Rechenschaftsbericht: BMeiA, (Fn. 14).

<sup>15</sup> Siehe [www.un.org/en/peacekeeping/contributors/2012/july12\\_2pdf](http://www.un.org/en/peacekeeping/contributors/2012/july12_2pdf).

<sup>16</sup> *Simon Gemperli*, Die Schweiz steuert lautlos in Richtung UNO-Sicherheitsrat, Neue Zürcher Zeitung, 21.10.2010.

<sup>17</sup> EDA, Außenpolitischer Bericht 2010, Bern 2011, S. 1103f.

<sup>18</sup> Erbprinz Alois von und zu Liechtenstein im Rahmen des Festaktes anlässlich 20 Jahre UN-Mitgliedschaft, 17.9. 2010, <http://www.llv.li/amtsstellen/llv-ikr-reden/llv-ikr-reden-2010.htm?rid=143793&language=1>.

deshalb dem Schutz und der Weiterentwicklung des Völkerrechts – auch zur Wahrung von Frieden und Sicherheit – von Anbeginn ein hoher Stellenwert zu, und das spiegelt sich im starken Engagement für völkerrechtliche Themen wider. Einen Schwerpunkt der Mitarbeit bildet dabei der Internationale Strafgerichtshof (ICC).

## 2. Menschenrechtspolitik

Da dem Schutz der Menschenrechte in der Außenpolitik – inzwischen als Querschnittsaufgabe – von allen drei Staaten hohe Priorität eingeräumt wird, ist das jeweilige Engagement in diesem weitgefächerten Aufgabenbereich der Weltorganisation besonders intensiv.

Die Etablierung eines neuen Menschenrechtsgremiums mit Sitz in Genf war zweifellos das Verdienst der **schweizerischen** UN-Politik. Die Eidgenossenschaft hatte nicht nur die Schaffung des Menschenrechtsrats (MRR) angeregt, sondern auch die Umsetzung dieser Idee in den Vereinten Nationen mit diplomatischer Hartnäckigkeit verfolgt.<sup>19</sup> Auf Grund ihres Engagements gehörte die Eidgenossenschaft dem Rat bereits in der ersten dreijährigen Amtsperiode (2006–2009) an; nach der unmittelbaren Wiederwahl 2010 ist die Schweiz, die sich als eine „dialogbereite Brückenbauerin“<sup>20</sup> versteht, für weitere drei Jahre (2010–2013) in diesem Gremium vertreten.

**Österreich**, das dem MRR im Zeitraum 2011–2014 angehört, hat für seine Mitgliedschaft – und die generell zu verfolgende österreichische UN-Menschenrechtspolitik – ein Bündel von Prioritäten festgelegt: nachhaltiges Eintreten für den „Respekt der Religions- und Glaubensfreiheit“; Entwicklung von Strategien gegen „verschiedene Formen des Kinderhandels und der Ausbeutung“; Drängen auf Fortschritte im Kampf gegen „Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Diskriminierung“ jeglicher Art.<sup>21</sup>

Auch für **Liechtenstein** steht der Menschenrechtsrat derzeit im Zentrum der menschenrechtlichen Aktivitäten. Zusammen mit dem UN-Botschafter Marokkos wurde der liechtensteinische Vertreter Christian Wenaweser mit der Leitung der von der Generalversammlung in New York vorzunehmenden Überprüfung des Status des MRR betraut, der von ihnen vorgeschlagene Resolutionstext wurde im Juni 2011 vom GV-Plenum verabschiedet.<sup>22</sup>

---

<sup>19</sup> Daniel Trachsler (Fn. 12), S. 145-147.

<sup>20</sup> Ebd., S. 151.

<sup>21</sup> Vizekanzler und Außenminister Michael Spindelegger vor der 66. Generalversammlung, [www.bmeia.gv.at/aussenministerium/presnews/reden-und-interviews/2011/](http://www.bmeia.gv.at/aussenministerium/presnews/reden-und-interviews/2011/).

<sup>22</sup> UN-Doc. A/RES/65/281 vom 17.6.2011.

### 3. Internationale Zusammenarbeit

Das Bekenntnis zum Multilateralismus bildet gerade für kleinere Länder – nicht zuletzt auch aus eigenem Interesse – die Leitlinie für ihr Handeln. Für sie sind die Vereinten Nationen das Zentrum der multilateralen Zusammenarbeit auf einer Vielzahl von Politikfeldern.

Trotz ihrer beschränkten Leistungskraft engagieren sich alle drei Länder in der Entwicklungszusammenarbeit und der humanitären Hilfe der Weltorganisation. Die Schweiz, in der die Pflicht zur Entwicklungspolitik in der Verfassung (Bundesverfassung Artikel 54 Abs. 2) verankert ist, gehört zu den wichtigsten Geldgebern und unterstützt an Hand inhaltlicher Prioritäten gezielt UN-Hilfs- und Entwicklungsprogramme.<sup>23</sup>

Konsens besteht in allen drei Ländern darüber, dass die Millenniumsziele der UNO die wichtigste Vorgabe zur Reduktion der Armut bilden; ein entsprechendes Engagement bei der Verwirklichung wird unisono zugesagt.

Im Bereich des Klimaschutzes waren die vergangenen Jahre geprägt von intensiven, aber bisher vergeblichen Verhandlungen über ein neues, rechtlich verbindliches Klimaschutzregime.

Die Schweiz, die in dieser Frage die klimapolitische Vorreiterrolle der Europäischen Union (EU) uneingeschränkt unterstützt, fordert – ebenso wie Liechtenstein – die Einbeziehung aller großen Emittenten (also auch der Schwellenländer) in ein Nachfolgeabkommen des Ende 2012 auslaufenden Kyoto-Protokolls. Bern bemüht sich zudem seit Jahren um eine Stärkung des internationalen Umweltregimes.<sup>24</sup>

Alle drei Länder beteiligten sich an der Vorbereitung des im Juni 2012 in Rio de Janeiro durchgeführten UN-Weltgipfels über Umwelt und Entwicklung (Rio+20).

Zusammen mit Deutschland finanzieren die drei Staaten den verdienstvollen Deutschen Übersetzungsdienst in New York, der einen direkten Zugriff auf UN-relevante Dokumente in deutscher Sprache bietet.<sup>25</sup>

### 4. Reformen

Die Forderung nach Reformen der Weltorganisation hat in den außenpolitischen Agenden der drei Länder seit langem einen festen Platz. Wenn sich auch die drei Regierungen auf unterschiedlichen Reformbaustellen

---

<sup>23</sup> Vgl. hierzu die Website der Eidgenössischen Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit: [www.deza.admin.ch](http://www.deza.admin.ch).

<sup>24</sup> EDA, Außenpolitischer Bericht 2011 (Fn. 11), S. 103-105.

<sup>25</sup> Siehe die Webseite des Deutschen Übersetzungsdienstes: <http://www.un.org/depts/german/>.

engagieren (von Strukturverbesserungen etwa im Umwelt- und Entwicklungshilfereich, über Konsolidierungsvorschläge im Management bis zur Verbesserung der Haushalts- und Finanzierungsprozesse), stehen allenthalben im Mittelpunkt der Reformdiskussionen der „Dauerbrenner“ Sicherheitsrat und neuerdings die friedenssichernden Operationen. Während die Schweiz und Liechtenstein mit ausgearbeiteten Vorschlägen die Reform des Machtzentrums voranbringen wollen, ist der Truppensteller Österreich stärker auf Verbesserungen im Peacekeeping fixiert.

Seit 2008 werden die Verhandlungen über eine Reform des Sicherheitsrats, an denen sich alle drei Regierungen aktiv beteiligen, in einem informellen Plenum der Generalversammlung fortgeführt. Dabei äußerten die drei Staaten zwar gewisse Präferenzen, vermieden aber eine offizielle Festlegung. Die Schweiz lehnt jedoch „neue Vetorechte“ ab und unterstützt inzwischen – wie auch Liechtenstein und Österreich – „eine Kompromisslösung, die eine neue Kategorie von nichtständigen Sitzen mit längerer Mandatsdauer und der Möglichkeit einer unmittelbaren Wiederwahl“ vorsieht.<sup>26</sup>

Eindeutiger Schwerpunkt des schweizerischen und liechtensteinischen Engagements zur Reform des Sicherheitsrats bleibt jedoch die Verbesserung seiner Arbeitsmethoden. Angesichts der festgefahrenen, auf eine Erweiterung zielenden Reform des Rates, die eine Charta-Änderung voraussetzt, hatten beide Staaten zusammen mit Costa Rica, Jordanien und Singapur im März 2006 in der Generalversammlung eine Resolution eingebracht (Small-Five- oder S-5-Initiative)<sup>27</sup>, deren konkrete Vorschläge – im Rahmen der Charta – die Transparenz und die Rechenschaftspflicht des Sicherheitsrats erhöhen, Nichtmitglieder stärker in die Entscheidungsfindung einbinden und das Vetorecht einschränken würden.<sup>28</sup>

Die Initiative stieß im Plenum auf breite Zustimmung, wurde jedoch insbesondere von den fünf ständigen Ratsmitgliedern mit großer Zurückhaltung aufgenommen. Die S-5-Gruppe intensiviert weiterhin ihre Bemühungen und steht in direktem Kontakt zum Sicherheitsrat, der Anregungen der fünf Initiatoren aufgriff und zwischenzeitlich neue Leitlinien zu seinen Arbeitsmethoden in Kraft gesetzt hat.<sup>29</sup> Im Frühjahr 2011 zirkulierte unter den Mitgliedstaaten ein überarbeiteter Entwurf der S-5, der die Vorlage von 2006 in einigen Punkten modifizierte.<sup>30</sup> Nachdem die fünf Staaten im März 2012 einen neuerlichen Resolutionsentwurf ausgearbei-

---

<sup>26</sup> Daniel Trachsler (Fn. 12), S. 139f.

<sup>27</sup> UN-Doc. A/RES/60/L.49 vom 17.3.2006.

<sup>28</sup> Einzelheiten in: *EDA, Schweiz-UNO, Bericht des Bundesrates 2007*, Bern 2007, S. 27.

<sup>29</sup> Vgl. hierzu *Helmut Volger*, Mehr Transparenz und mehr Beteiligung. Die informelle Reform der Arbeitsmethoden des UN-Sicherheitsrats, in: *Vereinte Nationen 58* (2010), S.195-203, S. 203.

<sup>30</sup> Siehe [www.news.admin.ch/message/index.html?lang=de&msg-id=43970](http://www.news.admin.ch/message/index.html?lang=de&msg-id=43970).

tet hatten, legten sie schließlich am 15. Mai 2012 unter dem Titel „Verbesserung der Rechenschaftslegung, der Transparenz und der Wirksamkeit des Sicherheitsrats“ dem Plenum eine zweite Fassung zur Abstimmung vor.<sup>31</sup>

Bereits in der Plenarsitzung einen Tag später nannte jedoch der schweizerische UN-Botschafter, Paul Seger, in einer bemerkenswert ungeschminkten Stellungnahme im Namen der S-5 die Gründe für eine Rücknahme der Resolution: „Vor allem die P-5 haben erheblichen Druck ausgeübt, damit wir den Entwurf nicht einreichen. ... In den letzten Tagen gab es zahlreiche Bitten, die Entscheidung über unseren Vorschlag zu vertagen.“<sup>32</sup>

Vor dem Hintergrund einer offensichtlich überlasteten Friedenssicherung setzte innerhalb der Vereinten Nationen 2008 eine lebhafte Debatte über Reformerfordernisse ein, in die Österreich nicht nur während seiner Mitgliedschaft im Sicherheitsrat 2009/2010 seine Expertise als langjähriger Truppensteller einbrachte. So unterbreitete die Wiener Regierung Vorschläge für einen verbesserten Informationsaustausch zwischen Rat und Generalversammlung sowie zwischen Sekretariat und Truppenstellern und plädiert für eine Vertiefung der Zusammenarbeit mit den Regionalorganisationen; außerdem werden Maßnahmen zur verbesserten Umsetzung des Schutzes der Zivilbevölkerung gefordert.<sup>33</sup>

Ein wichtiges aktuelles Reformanliegen der Schweiz und Liechtensteins ist das Verhältnis der UNO zu der Gruppe der G-20, die in den letzten Jahren vor allem in Wirtschafts- und Finanzfragen immer mehr Entscheidungen von globalem Ausmaß im geschlossenen Zirkel trifft. Auf Initiative Singapurs hat sich deshalb 2009 eine überregionale, informelle Gruppe von nahezu 30 Mitgliedstaaten (außerhalb der G-20), darunter auch die Eidgenossenschaft und das Fürstentum, als Interessenverband unter dem Namen 3G (Global Governance Group) zusammengefunden. Sie setzt sich für eine enge Kooperation und Koordination zwischen der G-20 und der UNO ein und will „Vorschläge zu einer strukturierteren Zusammenarbeit“ erarbeiten.<sup>34</sup>

Joseph Deiss, der schweizerische Präsident der 65. Generalversammlung, griff diese Thematik auf und wählte Global Governance nicht nur

---

<sup>31</sup> UN-Doc. A/66/L.42/Rev.2.

<sup>32</sup> Paul Seger, Erklärung im Namen der Small Five (S-5) vom 16. Mai 2012, [www.eda.admin.ch/etc/medialib/downloads/edazen/topics/intorg/un.Par.0048/File.tmp/GV\\_S-5\\_statement%20final\\_d.pdf](http://www.eda.admin.ch/etc/medialib/downloads/edazen/topics/intorg/un.Par.0048/File.tmp/GV_S-5_statement%20final_d.pdf).

<sup>33</sup> Vgl. ausführlich *BMeiA* (Fn. 14), S. 54-56.

<sup>34</sup> *EDA* (Fn. 18), S. 1089f. Vgl. auch: Letter from the Permanent Representative of Singapore to the United Nations Addressed to the Secretary-General, Strengthening the Framework for G-20 Engagement of Non-members; UN-Doc. A/64/706 vom 11. 3. 2010.

zum Leitmotiv seiner Amtszeit, sondern setzte auch erste Schritte der Zusammenarbeit um.<sup>35</sup>

## VIII. Resumee

Aus der Sicht der drei Regierungen fällt die Bilanz der bisherigen Mitgliedschaft in den Vereinten Nationen im Rahmen der jeweiligen Außenpolitik überaus positiv aus.

„Österreich hat sich durch die aktive Mitarbeit in den VN ein hohes Profil erarbeitet“ – so das Wiener Außenamt.<sup>36</sup> Das Außenministerium in Bern stellt anlässlich der zehnjährigen UN-Mitgliedschaft 2012 fest, dass die Schweiz „als initiativer, selbstbewusster und solidarischer Teamplayer in der internationalen Gemeinschaft anerkannt“ ist.<sup>37</sup> Und auf dem Festakt „20 Jahre UNO-Mitgliedschaft des Fürstentums“ in Vaduz im September 2010 zitierte die langjährige UN-Botschafterin Claudia Fritsche Ban Ki-moon, der bei seinem vorangegangenen Besuch in Vaduz versichert hatte, dass die „Ausstrahlung Liechtensteins weit über seine Landesgrösse“ hinausgehe.<sup>38</sup>

Und die Außensicht? Zweifellos findet das Engagement der drei kleineren Länder – so der Tenor von Gesprächen in New York – in den Vereinten Nationen und unter den größeren Mitgliedstaaten große Anerkennung. Trotz seiner beschränkten Möglichkeiten wirkt das Trio nicht nur am UN-Geschehen mit, sondern versucht es auch schwerpunktmäßig mitzugestalten. Eine tragende Rolle kommt dabei dem Spitzenpersonal in den Ständigen Vertretungen, vor allem in New York, zu. Alle drei – personell sehr überschaubaren – Botschaften werden von Diplomaten geleitet, die über ein langjähriges, hohes fachliches und verhandlungstechnisches Profil und ein weitgespanntes Netzwerk verfügen.

Die praktizierte Ausgestaltung der UN-Mitgliedschaft der Schweiz, Österreichs und Liechtensteins ist sehr wohl ein modellhaftes Beispiel dafür, dass mittlere und kleinere Länder „über interessante Handlungsoptionen in der UNO verfügen“ und sogar „eine überproportionale Rolle in der UNO spielen können, wenn sie Prioritäten setzen und in den ausgewählten Bereichen aktiv sind“.<sup>39</sup> So die Erkenntnis der ersten liechtensteini-

<sup>35</sup> Vgl. Vortrag von *Joseph Deiss*, Die Vereinten Nationen und die G20: Konkurrenz, Kooperation oder Konvergenz?, am 6.4.2011 in Berlin, [www.dgvn.de/fileadmin/user\\_upload/DOKUMENTE/Vortraege/Deiss-Rede-6-4-11.pdf](http://www.dgvn.de/fileadmin/user_upload/DOKUMENTE/Vortraege/Deiss-Rede-6-4-11.pdf).

<sup>36</sup> *BMeiA*, Österreich und die Vereinten Nationen, [www.bmeia.gv.at/aussenministerium/aussenpolitik/internationale-zusammenarbeit/oesterreich-und-die-vereinten-nationen.html](http://www.bmeia.gv.at/aussenministerium/aussenpolitik/internationale-zusammenarbeit/oesterreich-und-die-vereinten-nationen.html).

<sup>37</sup> *EDA*, Zehn Jahre UNO-Mitglied Schweiz, Bern 2012, [www.eda.admin.ch/de/ch10un](http://www.eda.admin.ch/de/ch10un).

<sup>38</sup> *Claudia Fritsche*, 20 Jahre UN-Mitgliedschaft Liechtensteins, Redemanuskript vom 16.9.2010 (vervielfältigt).

<sup>39</sup> Ebd.

schen Botschafterin, Claudia Fritsche, die 12 Jahre lang die UN-Mission in New York geleitet hat.

Bereits anlässlich des Beitritts Liechtensteins hatte die damalige Missionschefin darauf verwiesen, dass ein kleines Land wie Liechtenstein sich stets „seiner beschränkten Möglichkeiten“ in der Weltorganisation bewusst sein müsse und dass damit eine Konzentration „auf wenige Themen geboten“ sei. Mitwirkungschancen für kleinere Staaten eröffneten sich vor allem im Verbund der verschiedensten Länder- und „Freundes“-Gruppierungen.<sup>40</sup> Eine Sichtweise, die vom derzeitigen UN-Botschafter Liechtensteins Christian Wenaweser nachdrücklich geteilt wird.<sup>41</sup>

---

<sup>40</sup> *Regierung des Fürstentums Liechtenstein (Hrsg.)*, Der Beitritt Liechtensteins zu den Vereinten Nationen, Vaduz 1991, S. 44.

<sup>41</sup> *Christian Wenaweser*, Herausforderungen und Chancen des Kleinstaates – am Beispiel Liechtensteins in der UNO, in: Erhard Busek/Waldemar Hummer (Hrsg.), *Der Kleinstaat als Akteur in den internationalen Beziehungen*, Schaan 2004, S. 277-284.





# Deutschland und die UNO: eine abgekühlte Freundschaft?\*

Johannes Varwick

## I. Deutschland und die Vereinten Nationen

Lassen Sie mich zunächst darauf hinweisen, dass man sich dieser wie anderen Fragestellungen aus mindestens drei Perspektiven nähern kann – die jeweils eine eigene Rationalität haben. Man könnte erstens mit einer Entscheiderperspektive, also einer politischen Logik, man könnte zweitens mit einer Beamtenperspektive, also einer bürokratischen Logik aus Sicht des Apparates, und drittens mit einer Beobachterperspektive, also einer analytischen Logik, an diese Frage herantreten. Ich möchte heute, Sie werden das gleich merken, aus der dritten Perspektive argumentieren – was nicht heißt, dass ich kein Verständnis für die anderen beiden Perspektiven hätte oder ihnen gar eine innere Logik absprechen würde. Diese sind im besten Fall ebenfalls rational, aber eben zweckrational.

Außenpolitische Entscheidungen werden stets durch einen Zweiklang bestimmt: was ist außenpolitisch machbar und was ist innenpolitisch mehrheitsfähig? Das gilt gewiss auch bei diesem Thema. Die Vereinten Nationen bilden nach regierungsamtlicher deutscher Einschätzung ein unverzichtbares Kernstück innerhalb der multilateralen Orientierung der deutschen Außenpolitik, und Deutschlands Mitgliedschaft in den UN ist „zentraler Bestandteil deutscher Friedens-, Sicherheits- und Menschenrechtspolitik“, so etwa das Auswärtige Amt auf seiner Internet-Homepage im Sommer 2009<sup>1</sup>.

---

\* Schriftliche Fassung des Vortrages am 30. Juni 2012 in Potsdam. Für die Veröffentlichung wurde die Vortragsform beibehalten, nur die wichtigsten Quellenangaben wurden hinzugefügt. Systematischere Hinweise zur deutschen UN-Politik finden sich bei *Johannes Varwick*, Die deutsche UNO-Politik, in: Thomas Jäger/Alexander Höse/Kai Oppermann (Hrsg.), Deutsche Außenpolitik. Sicherheit, Wohlfahrt, Institutionen und Normen, Wiesbaden 2. Auflage 2011, S. 514-531, und *Johannes Varwick*, Deutschland und die Sicherheitspolitik im Rahmen der Vereinten Nationen, in: Stephan Böckenförde/Sven Bernhard Gareis (Hrsg.), Deutsche Sicherheitspolitik. Herausforderungen, Akteure und Strategien in einer Welt im Wandel, Opladen 2. Auflage 2012 (i.E.).

<sup>1</sup> *Auswärtiges Amt*, Internetwebseite zum Thema Vereinte Nationen, Übersicht (Stand: 15.9.2009), <http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Aussenpolitik/Friedenspolitik/VereinteNationen/Uebersicht.html>. Siehe auch die jeweiligen zweijährlich veröffentlichten „Berichte der Bundesregierung zur Zusammenarbeit zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den Vereinten Nationen“, die auf der Webpage des Auswärtigen Amtes zu finden sind sowie auf der Webpage

Dieser Ansatz wird in Deutschland sowohl von einem breiten parteipolitischen Konsens als auch von intensiver zivilgesellschaftlicher Unterstützung getragen. Der damalige deutsche Außenminister Joschka Fischer<sup>2</sup> erklärte vor der UN-Generalversammlung im Jahr 2001, die Weltorganisation sei in „einzigartiger Weise dazu befähigt“, die Grundlagen einer „kooperativen Ordnungspolitik für das 21. Jahrhundert“ zu entwerfen und umzusetzen. Sein Nachfolger im Amt, Frank-Walter Steinmeier<sup>3</sup>, führte 2006 ebenfalls vor der Generalversammlung aus: „Das wiedervereinigte Deutschland sieht sich in der Pflicht, die Vereinten Nationen nach Kräften zu unterstützen, um eine friedlichere und gerechtere Welt zu gestalten ... Wir brauchen die Vereinten Nationen in den kommenden Jahrzehnten nach meiner Überzeugung mehr denn je“. Auch der Außenminister der seit September 2009 amtierenden Koalition aus CDU/CSU und FDP, Guido Westerwelle<sup>4</sup>, erklärte, dass die UN „das Herzstück einer Weltpolitik, die auf Kooperation setzt“, bleiben sollten. In der Generalversammlung 2011 argumentiert Westerwelle<sup>5</sup>: „In dieser Welt setzt Deutschland auf starke Vereinte Nationen: als Forum politischer Konsensbildung, als Quelle umfassend legitimierter Regelsetzung, als Akteur in den Krisengebieten dieser Welt“. Bundeskanzlerin Angela Merkel<sup>6</sup> hielt 2007 ebenfalls in der Generalversammlung fest: „Für mich steht außer Frage: Der Ort, an dem verbindliche gemeinsame Antworten auf globale Herausforderungen gegeben werden können, sind die Vereinten Nationen“.

Ich könnte diese Liste fortsetzen und auch eine intensive Dokumentenanalyse aus allen Bereichen der deutschen Außenpolitik machen oder aus einer Reihe von vertraulichen Gesprächen mit zentralen Akteuren der deutschen UN-Politik berichten: die Grundaussagen wären alle

---

des Deutschen Bundestages; hier findet sich der aktuelle Bericht für die Jahre 2010 und 2011: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/17/105/1710502.pdf>.

<sup>2</sup> *Joschka Fischer*, Für den Dialog der Kulturen und Religionen. Rede des deutschen Außenministers vor der 56. Generalversammlung der Vereinten Nationen am 12.11.2001 in New York, abgedruckt in: Vereinte Nationen 50 (2001), S. 26-27.

<sup>3</sup> Rede von Bundesaußenminister Steinmeier vor der 61. Generalversammlung der Vereinten Nationen am 22.9.2006 in New York, <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/DE/Infoservice/Presse/Reden/2006/060922-NY-VN-GV-d.html>.

<sup>4</sup> Rede von Bundesaußenminister Westerwelle vor dem Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen am 3.3.2010, <http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Infoservice/Presse/Reden/2010/100303-BM-MRR.html>.

<sup>5</sup> Rede von Außenminister Guido Westerwelle vor der 66. Generalversammlung der Vereinten Nationen am 26.9.2011 in New York [http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Infoservice/Presse/Reden/2011/110926-BM\\_VN\\_GV.html](http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Infoservice/Presse/Reden/2011/110926-BM_VN_GV.html).

<sup>6</sup> Rede von Bundeskanzlerin Merkel vor der UN-Generalversammlung in New York am 25.9.2007, abgedruckt in: Vereinte Nationen 55 (2007), S. 215-217; im Internet verfügbar im Archiv der Bundesregierung: <http://archiv.bundesregierung.de/Content/DE/Archiv16/Rede/2007/09/2007-09-25-bk-un-vollversammlung.html?nn=273438>.

ähnlich. Doch helfen solche UN-freundlichen Aussagen zentraler Akteure weiter bei der Beantwortung der Frage meines Vortrags? Ich meine nicht wirklich! Lassen Sie mich deshalb die knappe Zeit darauf verwenden, einige (unvollständige) strategische Grundfragen der deutschen UN-Politik zu erörtern und Ihnen – bestreitbare – Thesen zu Diskussion stellen.

Ich werde dabei weder das nachzeichnen, was für jede(n) Interessierte(n) mehr oder weniger einfach selber zu recherchieren ist (Zahlen, Fakten, offizielle Positionen), noch auf einzelne, besonders spannende Politikfelder (wie die beklagenswerte Weigerung Deutschlands, sich personell an UN-geführten Militäreinsätzen zu beteiligen) eingehen, noch mir die Entscheider- oder Beamtenperspektive zu eigen machen. Vielmehr will ich das Thema sehr knapp – erstens an dem Wandel der grundlegenden Vorstellungen von Multilateralismus sowie zweitens am Fallbeispiel Libyen – diskutieren. Dieser subjektiv gewählte Ausschnitt gibt gewiss keine vorständige Antwort auf die Frage, ob es sich im Verhältnis Deutschland-UN um eine abgekühlte Freundschaft handelt. Aber er bietet vielleicht einige Bestandteile einer Antwort, die wir diskutieren können.

## II. Fallbeispiel 1: Multilateralismus und Clubgovernance

Deutsche Außenpolitik setzt erklärtermaßen traditionell auf einen multilateralen Politikstil, der seit der schrittweisen Wiedererlangung der außenpolitischen Handlungsfähigkeit im Jahr 1955 bzw. der vollständigen Souveränität im Jahr 1990 im Grundsatz nicht zur Disposition steht. Dies ist im Falle Deutschlands nicht nur eine Werteentscheidung, sondern auch Produkt einer historischen Erfahrung. Multilateralismus und die Absage an jedweden deutschen Sonderweg gehörten mithin zum Grundbestandteil der außenpolitischen Kultur der Bundesrepublik, die nicht zuletzt aus wohlverstandener Eigeninteresse zur Staatsräson wurden.

Der daraus ableitbare Politikstil lässt sich mit *Hanns Maull*<sup>7</sup> als „prinzipieller Multilateralismus“ bezeichnen, der mit einem Engagement für Institutionalisierung und Verrechtlichung der internationalen Beziehungen wie auch der Bereitschaft zu Souveränitätsverzicht und Souveränitätsübertragung einhergeht. Mit diesem Politikstil gelang es der alten Bundesrepublik vergleichsweise gut, ihre nationalen Interessen im Gleichklang mit ihren Partnern durchzusetzen. Diese Einschätzung ist repräsentativ für alle Bundesregierungen der Nachkriegszeit. Ist sie wirklich repräsentativ

---

<sup>7</sup> *Hanns W. Maull*, Außenpolitische Kultur, in: Hans-Rudolf Korte/Werner Weidenfeld (Hrsg.), Deutschland Trend-Buch. Fakten und Orientierungen, Opladen 2001, S. 645-672.

für alle Regierungen der Nachkriegszeit? Oder hat Deutschland inzwischen, so der Titel meines Vortrags, ein „abgekühltes Verhältnis“ dazu?

Lassen Sie mich also in einem ersten Schritt einige grundsätzliche Gedanken zur multilateralen Politik ausführen. Nach einer formal-deskriptiven Definition bezeichnet Multilateralismus die Praxis der Koordination nationaler Politiken von drei oder mehr Staaten durch Ad-hoc-Vereinbarungen oder Institutionen. Damit ließe sich aber nahezu jede Form zwischenstaatlicher Zusammenarbeit jenseits von Uni- und Bilateralismus als multilateral bezeichnen. Auf der anderen Seite stehen normativ gehaltvolle Konzepte, die Multilateralismus als Politikstil verstehen, bei dem die zwischenstaatlichen Beziehungen auf der Basis bestimmter allgemein akzeptierter Verhaltensregeln und Prinzipien ablaufen. Kennzeichnend ist in dieser Perspektive eine, wie *Robert Keohane*<sup>8</sup> es klassisch genannt hat, Kultur der Reziprozität, der gegenseitigen Verlässlichkeit und des prinzipiellen Verzichts auf unabgestimmtes Verhalten. In der Wissenschaft zeichnet sich eine Dichotomie zwischen zwei Formen des Multilateralismus ab: der sogenannten ‚klassischen‘ und der ‚neuen‘ Form. Der klassische Multilateralismus ist der institutionalisierte, formalisierte Multilateralismus, repräsentiert insbesondere vom UN-System; der neue Multilateralismus ist der selektive Multilateralismus eines Zusammenschlusses Gleichgesinnter zur Lösung bestimmter Probleme. Während das klassische Verständnis größtenteils dem klassischen deutschen Verständnis entspricht, zeichnet sich der ‚neue Multilateralismus‘ durch eine lockerere Form von Ad-hoc-Koalitionen und eine größere Betonung der Output-Legitimität aus.

Wir wissen alle: die machtpolitischen Gewichte in dieser Welt haben sich massiv verschoben. Jenseits etablierter multilateraler Formate haben sich in den vergangenen Jahren neue Formate entwickelt bzw. an Bedeutung gewonnen. Der Begriff „*Club Governance*“ beschreibt das Phänomen solcher informeller Kooperations- und Abstimmungsmechanismen. Im Gegensatz zu den institutionalisierten Formen internationaler Kooperation ist eine solche Zusammenarbeit geprägt durch einen schwachen Institutionalisierungsgrad. Solche „Clubs“ sind also keine klassischen internationalen Organisationen oder Regime, sondern *informelle oder/und schwach institutionalisierte Zusammenkünfte von Staatenvertretern in einem beschränkten Teilnehmerkreis*. In den vergangenen Jahren ist eine Art „Proliferation von Clubs“ auszumachen. Die „G-

---

<sup>8</sup>

*Robert O. Keohane*, Reciprocity in International Relations, in: *International Organization* 1 (1986), S. 1-27. Als gute Zusammenfassungen zur neueren in der Wissenschaft breit geführten Multilateralismusdebatte sei empfohlen: Robert Cox (Hrsg.), *The New Realism. Perspectives on Multilateralism and World Order*, London 2007, sowie Joachim Koops, *The European Union as an Integrative Power? Assessing the EU's 'Effective Multilateralism' towards NATO and the United Nations*, Brussels 2011.

20“ ist dabei nur ein besonders prominentes Beispiel. Club-Formate sind also eine Form des selektiven Multilateralismus, die bestimmte Interessen oder auch Werte verfolgen und auf die Bearbeitung konkreter Probleme zielen. Denkbar sind verschiedene Ad-hoc-Formate und informelle Netzwerke. Der Grad der Institutionalisierung wird bewusst niedrig gehalten, um die Informalität und Flexibilität dieser Formate zu gewährleisten.

Will man den Versuch machen, die Leistungsfähigkeit, die Grenzen und Chancen der Club-Governance im Vergleich zum klassischen Multilateralismus auszuloten, dann lassen sich mit *Ulrich Schneckener*<sup>9</sup> die Parameter Legitimität, Effektivität, Kohärenz und Ressourcenmobilisierung unterscheiden.

- Legitimität: wer ist an Entscheidungen beteiligt und wer hat Zugang zum „Club“?
- Effektivität: sind die Gremien in der Lage, ihre Ziele zu erreichen und zu „liefern“?
- Kohärenz: sind die Beschlüsse einigermaßen widerspruchsfrei und aufeinander abgestimmt?
- Ressourcenmobilisierung: können finanzielle und politische Ressourcen zur Umsetzung der gefassten Beschlüsse mobilisiert werden?

Daraus lässt sich ein „magisches Viereck multilateraler Politik“ konstruieren, mit dessen vier Ecken Legitimität, Effektivität, Kohärenz und Ressourcenmobilisierung die Relevanz solcher Foren zu einem großen Teil determiniert werden. Es lässt sich argumentieren, dass mit Formen des selektiven Multilateralismus unter Umständen effektiv agiert werden kann, die Legitimität aber nicht besonders hoch ist. Gleichwohl kommt es dabei auf die Frage an, ob man – um es in der Terminologie von *Fritz Scharpf*<sup>10</sup> auszudrücken – eher auf die sogenannte Output-Legitimität oder eher auf Input-Legitimität zielt.

---

<sup>9</sup> *Ulrich Schneckener*, Globales Regieren durch Clubs, Berlin 2009 (SWP-Studie).

<sup>10</sup> *Fritz W. Scharpf*, Regieren in Europa, Frankfurt a. M./New York 1999.



Die informellen Elemente sind dabei für die Lösung aktueller Krisen und Konflikte zuständig. Die formalen Elemente konzentrieren sich auf die Implementierung und vor allem die Legitimation der Ergebnisse der informellen Gruppen. So ein „Multilateralism light“ erinnert aber an das Konzert der europäischen Mächte im 19. Jahrhundert: keine formalen Regeln oder Verträge; keine permanenten Strukturen; Entscheidungen fallen immer auf Konsensbasis und sind selektiv und exklusiv.

Es ist vor allem der Druck dieses paradigmatischen Wandels im Verständnis von Multilateralismus, mit dem sich die Vereinten Nationen gegenwärtig konfrontiert sehen und der auch die deutsche Außenpolitik herausfordert. Ich komme darauf zurück.

### III. Fallbeispiel 2: Libyenkrise 2011<sup>11</sup>

Wir kennen alle die Fakten, deshalb nur kurz zur Erinnerung: Erstmals stimmte Deutschland am 17. März 2011 anders ab als alle anderen im UN-Sicherheitsrat vertretenen NATO- und EU-Partner: Es enthielt sich bei der Libyen-Resolution S/RES/1973. Zunächst: Prinzipiell ist es ein

<sup>11</sup> Siehe etwas ausführlicher: *Johannes Varwick*, Ist Deutschland außenpolitisch isoliert? in: Gesellschaft, Wirtschaft, Politik 3 (2011), S. 275-279.

verbrieftes Recht, sich als Mitglied im Sicherheitsrat zu enthalten. Der prinzipielle Multilateralismus Deutschlands hat sich dabei bereits seit Ende der 1990er Jahre sukzessiv verändert. Die Äußerungen des damaligen Bundeskanzlers Gerhard Schröder im Bundestagswahlkampf 2002 hinsichtlich eines „deutschen Weges“ in der Außenpolitik haben diese Beobachtungen bestätigt. Auch die frühzeitige Festlegung Schröders, Deutschland werde als nichtständiges Mitglied des UN-Sicherheitsrats für die Jahre 2003 und 2004 unabhängig vom Ergebnis der Waffeninspekteure eine gewaltsame Entwaffnung des Irak nicht unterstützen, deutete auf eine Veränderung hin.

Der Fall Libyen ist eine weitere Zäsur in der deutschen Außenpolitik. Die Aussage von Außenminister Guido Westerwelle in einem Gastbeitrag in der Süddeutschen Zeitung im März 2011,

„Eine solche Entscheidung kann man nicht allein deswegen treffen, weil andere sie so getroffen haben. Eine solche Entscheidung muss in einer eigenen, sorgfältigen Abwägung des Für und Wider, der Risiken und Gefahren getroffen werden [...] Das haben wir getan“<sup>12</sup>

ist nichts anderes als die Schrödersche Haltung, nach der über deutsche Außenpolitik in Berlin, und nirgendwo sonst, entschieden werde. Formal mag das stimmen, aber für eine europäisch und transatlantisch eingebundene, multilateralisierte Mittelmacht wie Deutschland klingt diese Haltung mehr wie die eines pubertierenden Jugendlichen als die eines verantwortungsvollen Erwachsenen. Dass Deutschland die Ziele der Resolution 1973 – u.a. Errichtung einer Flugverbotszone und Verhinderung des von Gaddafi angekündigten Massakers an der Zivilbevölkerung – weitgehend mittrug und zudem zu den lautesten Stimmen gehörte, welche die Abdankung des libyschen Diktators Gaddafi forderten, ohne sich dann an der Umsetzung dieser Ziele zu beteiligen, löste bei vielen Beobachtern Kopfschütteln, bei ebenso vielen jedoch geradezu neudeutsche Begeisterungstürme nach dem Motto „endlich haben wir mal eine souveräne Entscheidung getroffen“ aus.

Das deutsche Argument, dass die Errichtung einer Flugverbotszone eine militärische Intervention von außen bedeute, die nur dann Erfolg haben könne, wenn zur Not auch massiv militärisch interveniert würde, ist durchaus richtig. Dazu sei man entweder nicht bereit oder nicht in der Lage. Das Eskalationspotenzial sei mithin enorm und niemand wolle Partei in einem sich abzeichnenden Bürgerkrieg werden. Ob aber der von der deutschen Politik betonte gründliche Abwägungsprozess tatsächlich stattgefunden hat und alle Folgen des Handelns richtig eingeschätzt wur-

---

<sup>12</sup> Außenminister *Guido Westerwelle*, Gastbeitrag zum Libyen-Einsatz, in: Süddeutsche Zeitung, 24. März 2011, <http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Infoservice/Presse/Interviews/2011/110324-BM-SZ.html>.

den, und zudem der politische Kompass richtig justiert war, lässt sich mit ebenso guten Argumenten bezweifeln. Denn gab es wirklich eine zwingende Begründung, sich gegen die traditionelle Grundrichtung deutscher Außenpolitik zu stellen und die USA, Frankreich und Großbritannien gleichzeitig zu verprellen? Zudem: Die auch von deutscher Seite seit langen Jahren geförderte Debatte um eine wie auch immer operationalisierbare Schutzverantwortung (engl. responsibility to protect; Abk. R2P) der internationalen Gemeinschaft bei schwersten innerstaatlichen Verbrechen stand in Kontrast zur deutschen Haltung.

Ich kann das hier nicht systematisch ausführen. Aber wenn Deutschland sich durchgesetzt hätte und Resolution S/RES/1973 nicht zustande gekommen wäre (das war ja wohl das deutsche Ziel!), dann hätte die ohnehin noch fragile Debatte um R2P fraglos mehr Schaden genommen. Möglicherweise hätten einige Mächte zudem auch ohne Sicherheitsratsmandat interveniert – und der Scherbenhaufen wäre noch größer gewesen. Kurzum: Die Betonung der Zivilmacht-Traditionen der Bonner Republik in der Libyen-Entscheidung stand im Gegensatz zur bisher praktizierten Einbindung in traditionelle Bündnisstrukturen und multilateralen Ausrichtung deutscher Außenpolitik.

#### **IV. Bilanz: Deutschland und die Vereinten Nationen**

Alles in allem kann Deutschland in den zwei Jahrzehnten seit der Vereinigung unabhängig von der parteipolitischen Zusammensetzung der jeweiligen Bundesregierung eine aktive Politik zur Unterstützung der Vereinten Nationen bescheinigt werden. Deutschland ist insofern im internationalen Vergleich tatsächlich ein guter Freund der UNO – ein guter Freund übrigens, der tief in das eigene Portemonnaie greift, um diese Freundschaft zu pflegen. Von einer abgekühlten Freundschaft würde ich mithin so nicht sprechen. Dennoch wird es zukünftig häufiger Situationen geben (können), in denen sich Deutschland vor die Wahl gestellt sieht, welche Art von Multilateralismus es bevorzugen soll.

Zudem ist es offenkundig, dass auch immer mal wieder krasse Fehlentscheidungen – wie die Libyen-Enthaltung – vorkommen, die gewissermaßen als UN-politische „wild card“ nicht vorhersehbar sind, aber massive Probleme verursachen und Anlass geben können, die Frage neu zu beantworten. *Stefan Bierling*<sup>13</sup> hat das vor einigen Tagen in der Süddeutschen Zeitung in einem Kommentar mit dem Titel „Am liebsten Schweiz“ schön formuliert: „Wer nicht weiß, was er will und welche Mittel er für seine Ziele einzusetzen bereit ist, wird in der internationalen Politik schnell vom Subjekt zum Objekt. Man kann nicht einen ständigen Sitz im UN-Si-

---

<sup>13</sup> *Stephan Bierling*, Am liebsten Schweiz, in: Süddeutsche Zeitung vom 25. Juni 2012, S. 2.



cherheitsrat anstreben, aber sich enthalten, wenn über den Schutz libyscher Zivilisten abgestimmt wird.“

In der weltweiten Wirtschafts- und Finanzkrise der Jahre 2008 und folgende hatte Deutschland frühzeitig auf den Reformbedarf der internationalen Wirtschafts- und Finanzordnung hingewiesen – ohne dabei durchschlagende Erfolge zu erzielen. Sowohl die Große Koalition als auch die Nachfolgerregierung hatten sich für eine Stärkung der Vereinten Nationen in diesem Bereich eingesetzt und dabei pragmatisch sowohl eine Aufwertung von verschiedenen multilateralen „Clubformaten“ wie die G-20 unterstützt als auch stets auf die wichtige Funktion der Inklusivität der Vereinten Nationen hingewiesen.

Deutsche UN-Politik steht damit vor einem kaum auflösbaren Dilemma: Es ist einerseits denkbar (wenngleich unwahrscheinlich), dass sich die Vereinten Nationen als Kern einer Global Governance-Architektur herausbilden und der geregelte Multilateralismus effektiv Probleme löst. Andererseits ist es ebenso denkbar (eher wahrscheinlich), dass Multilateralismus „verclubt“ und unterschiedliche Club-Formate (wie die G-20) sowie andere themenspezifische Politiknetzwerke an Bedeutung gewinnen. Dies würde für die deutsche Außenpolitik bedeuten, pragmatischer und weniger prinzipiell mit multilateralen Formaten arbeiten zu müssen.

Für die deutsche operative Politik resultiert daraus ein hoher Bedarf an strategischen Richtungsentscheidungen, die mit diesen Fragen einhergehen. Zu klären ist etwa:

- Sollen die Funktionen der G-20 auch jenseits von Economic Governance ausgeweitet werden und welches institutionelles Design ist dafür erforderlich?
- Nebenbei gesagt: Was bedeutet das für „the making of Außenpolitik“? Die „G-isierung“ geht mittelfristig mit einer Zentralisierung des außenpolitischen Entscheidungsprozesses einher (Dominanz des Bundeskanzleramts) und dürfte die Debatte um Strukturveränderungen (u.a. nationaler Sicherheitsrat etc.) beschleunigen.
- Wäre die G-20 gar auf längere Sicht eine pragmatische Alternative zum reformunfähigen UN-Sicherheitsrat und weiteren Politikfeldern?
- Wie kann der „G-isierungsprozess“ kompatibel zu den UN-Prozessen, insbesondere im ECOSOC, in der Generalversammlung etc. gehalten werden und wie kann vermieden werden, dass dadurch neue Spaltungen entstehen?

Insgesamt wäre es vermutlich nicht unklug, wenn die Richtungsentscheidungen in diesem Fall eher durch eine gewisse strategische *Nicht*-festlegung gekennzeichnet sind! Und das geschieht ja auch.

Ich komme zum Schluss. Von einer Mittelmacht wie Deutschland wird zu Recht erwartet, dass sie eigene Vorstellungen hinsichtlich aktueller und struktureller Problembereiche der internationalen Politik entwickelt und diese durchzusetzen versucht. Deutschland gehört zu den wichtigsten UN-Mitgliedern und hat darüber hinaus eine Verantwortung und auch ein Interesse an einer stabilen und offenen internationalen Ordnung. Insofern ist Deutschland tatsächlich vom Konsumenten zu einem wichtigen (Mit-)Produzenten internationaler Ordnung geworden. Wenn es stimmt, dass außenpolitische Entscheidungen durch den Zweiklang bestimmt werden, was ist außenpolitisch machbar und was ist innenpolitisch mehrheitsfähig, dann haben sich mit Blick auf die deutsche UN-Politik beide Parameter in diesem Zweiklang massiv verändert: außenpolitisch ist die Lage nochmals komplexer geworden, und innenpolitisch haben wir es mit einem unterentwickelten Verständnis für eine Rolle als aktiver Multilateralist zu tun.

Insbesondere mit Blick auf die Forderung nach einem ständigen Sitz im UN-Sicherheitsrat sollte damit eine ernsthafte Selbstprüfung einhergehen, ob die strategische Identität Deutschlands, der weltpolitische Gestaltungswille Deutschlands und die in der Gesellschaft vorherrschenden Einstellungen und Meinungen mit einem offensivem Werben um einen deutschen Sitz im Sicherheitsrat in Übereinstimmung zu bringen sind. Das wäre kein Ausdruck einer abgekühlten Freundschaft, sondern ein realistisches Programm.

Zudem könnte Deutschland in zahlreichen UN-relevanten Politikfeldern durchaus mehr tun und dem rhetorischen Bekenntnis zur Stärkung des UN-Multilateralismus mehr praktische Taten folgen lassen. So scheint es mir, um abschließend nur ein Beispiel zu nennen, durchaus verantwortbar, deutsches Personal in substanzieller Größenordnung in UN-geführten Missionen einzusetzen und sich nicht derart deutlich wie in den vergangenen Jahren auf die UN-mandatierten Missionen zu beschränken.

# Deutschland im System kollektiver Sicherheit

Dominik Steiger

## I. Einleitung

Der Begriff kollektive Sicherheit geht zurück auf die Zeit nach dem 1. Weltkrieg, findet sich aber weder in der Charta der Vereinten Nationen (CCVN) noch in der Völkerbundsatzung wieder. Dafür hat das Grundgesetz ihn aufgegriffen und erlaubt in Art. 24 Abs. 2 GG dem Bund sich zur Wahrung des Friedens einem System gegenseitiger kollektiver Sicherheit einzuordnen. Nach der Definition des Bundesverfassungsgerichts handelt es sich dabei um „Systeme, die durch ein friedensicherndes Regelwerk und den Aufbau einer eigenen Organisation für jedes Mitglied einen Status völkerrechtlicher Gebundenheit [begründen], der wechselseitig zur Wahrung des Friedens verpflichtet und Sicherheit gewährt.“<sup>1</sup> Da der Sicherheitsrat v.a. im Rahmen von Kapitel VII CCVN Maßnahmen erlässt, um Sicherheit und Frieden zu gewährleisten, werde ich mich im Folgenden auf solche Maßnahmen konzentrieren.

Die These des Vortrags ist eine höchst umstrittene: Ich werde anhand der völkerrechtlichen und verfassungsrechtlichen Probleme, die Deutschland im System kollektiver Sicherheit lösen muss, aufzeigen, dass wir ein nationales Streitkräfteentsendegesetz brauchen. Die Diskussion um das Gesetz entbrennt gerade und ich meine, ebenso wie wir ein Parlamentsbeteiligungsgesetz haben, das die Frage des „ob“ des Krieges bzw. Einsatzes regelt, brauchen wir ein Gesetz, das das „wie“ im Kriege bzw. im Einsatz regelt. An dieser Unterscheidung von „Recht zum Kriege“ oder „Recht zum Einsatz“ (II.) und „Recht im Kriege“ oder „Recht im Einsatz“ (III.) werde ich mich auch im Folgenden orientieren.

## II. Recht zum Einsatz – Das „ob“ der Beteiligung im System kollektiver Sicherheit

Grundsätzlich gilt, dass der Sicherheitsrat im System kollektiver Sicherheit die Staaten zu bestimmten friedenserhaltenden oder -fördernden Maßnahmen verpflichten oder ermächtigen kann.

---

<sup>1</sup> BVerfGE 90, 286 – Out-of-Area-Einsätze – vom 12. Juli 1994, Rn 236.

## 1. Vereinte Nationen

Kapitel VII CVN erlaubt dem Sicherheitsrat, Maßnahmen zu treffen gegenüber Staaten, die den internationalen Frieden und die Sicherheit bedrohen, sog. Sanktionen. Mit ihnen kann der Sicherheitsrat dem friedensgefährdenden Staat, nicht-staatlichen Akteuren und/oder dritten Staaten besondere Pflichten auferlegen (a). Davon zu unterscheiden sind Autorisierungen zur Ausübung militärischer Gewalt (b).

### *a) Sanktionen im System kollektiver Sicherheit*

Dem Sicherheitsrat stehen verschiedene Sanktionsmöglichkeiten zur Verfügung. So zählt Art. 41 CVN, der Sanktionen ohne Gewaltanwendung umfasst, unter anderem „die vollständige oder teilweise Unterbrechung der Wirtschaftsbeziehungen“ auf. Es ist anerkannt, dass dem Sicherheitsrat ein sehr weites Ermessen bei der Wahl der Mittel zukommt – so kann er auch Maßnahmen gegenüber Individuen erlassen, sog. smart sanctions – und gem. Art. 25 CVN sind die Staaten, etwa Deutschland, verpflichtet, diese Sanktionen zu implementieren.

### *b) Autorisierung zum Einsatz von Gewalt im System kollektiver Sicherheit*

Anders als die Sanktionen bindet eine Autorisierung zur Anwendung von Gewalt die Staaten nicht. Eine Autorisierung zum Einsatz militärischer Gewalt ist in Kapitel VII CVN zwar nicht vorgesehen, wird aber dennoch als rechtmäßig erachtet, seitdem der Sicherheitsrat 1990 im Kuwait-Krieg das erste Mal überhaupt von einer solchen Autorisierung Gebrauch gemacht hat. Hier bedarf es aber eines klaren und eindeutigen Wortlauts. Dieser lautet „all necessary means“. Wird hingegen, wie etwa in der Irak-Resolution 1441 aus dem Jahre 2002, nur von „serious consequences“ gesprochen, ist damit keine Autorisierung zur Anwendung von Gewalt gemeint. Der letzte Irak-Krieg war damit illegal. Eine Pflicht, sich an einem solchen Vorgehen zu beteiligen, wird man nicht annehmen können. Dem steht schon die UN-Charta selbst entgegen, da sie noch einen speziellen Vertrag für die Unterstellung von Truppen verlangt (Art. 43 CVN).

Der bekannteste Einsatz in diesem Zusammenhang ist die ISAF in Afghanistan, an der sich Deutschland beteiligt. Ebenso unterfällt der Piraterieeinsatz in Somalia der Autorisierung zum Gewalteinsatz. In beiden Fällen ist allerdings zu bemerken, dass dies jeweils mit der Zustimmung der dortigen Regierung geschieht. Dies ist aber keine rechtliche Voraussetzung.

## 2. Deutschland

Um seinen Umsetzungspflichten aus dem Sanktionsregime nachzukommen, hat Deutschland entsprechende nationale Normen geschaffen, etwa § 5 Außenwirtschaftsgesetz.<sup>2</sup> Probleme bereitete lange Zeit aber v.a. die Beteiligung deutscher Streitkräfte im Rahmen des Systems kollektiver Sicherheit. Dieses *ius ad bellum* der Bundesrepublik war lange Zeit umstritten. Sie kennen den Streit, daher verweise ich hier nur zur besseren Verdeutlichung auf Helmut Kohl und seine sog. „Scheckbuchdiplomatie“, mit der er die Bundesrepublik aus den bewaffneten Einsätzen sozusagen „herauskaufte“. Erst mit der Out-of-Area-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahre 1994 wurde endgültig anerkannt, dass der oben schon erwähnte Art. 24 Abs. 2 GG als verfassungsrechtliche Grundlage solcher Einsätze dient.<sup>3</sup> Darüber hinaus gehend hat das Bundesverfassungsgericht festgestellt, dass ein solcher Einsatz vom Bundestag vorab beschlossen werden muss (sog. Parlamentsvorbehalt). Außerdem besteht seit 2005 ein Parlamentsbeteiligungsgesetz, das das Recht zum militärischen Einsatz regelt.

## 3. Zwischenergebnis

Als Zwischenergebnis lässt sich festhalten, dass die Vereinten Nationen in Fällen der Sanktionen einen Verpflichtungstatbestand setzen – etwa zum Einfrieren von Konten oder für die Verhängung von Reiseverboten. Die Bundesrepublik – oder alternativ die Europäische Union – kennt entsprechende Normen, die es ihr erlauben, diesen Verpflichtungen nachzukommen. Im Gegensatz dazu wird hinsichtlich der Anwendung von Gewalt lediglich ein Autorisierungstatbestand gesetzt: Deutschland darf, muss aber keine Gewalt anwenden. Ob es teilnimmt, ist eine Sache der nationalen Politik und des nationalen Rechts. Wenn Deutschland teilnimmt, ist es rechtlichen Regeln unterworfen, die weitestgehend nicht von der ermächtigenden Sicherheitsratsresolution bestimmt werden. Dies gilt es sich näher anzuschauen.

## III. Recht im Einsatz

Wie sieht es also mit dem Recht im Einsatz aus? Dies ist vornehmlich von Recht außerhalb der Vereinten Nationen geprägt und gesteuert. Ne-

---

<sup>2</sup> § 5 AWG sieht in Bezug auf wirtschaftliche Sanktionen vor, dass „[z]ur Erfüllung zwischenstaatlicher Vereinbarungen, denen die gesetzgebenden Körperschaften in der Form eines Bundesgesetzes zugestimmt haben, [...] Rechtsgeschäfte und Handlungen im Außenwirtschaftsverkehr beschränkt und bestehende Beschränkungen aufgehoben werden [können].“ Allerdings ist gerade im wirtschaftlichen Bereich vielfach die EU zuständig.

<sup>3</sup> BVerfGE 90, 286 – Out-of-Area-Einsätze –, Leitsatz 1 (siehe Fn 1).

ben dem nationalen Recht (1.) besteht es hauptsächlich aus dem humanitären Völkerrecht (2.) und den Menschenrechten (3.). Wir werden aber sehen, dass der Sicherheitsrat grundsätzlich befugt ist, das Recht im Einsatz zu modifizieren (4.).

Insgesamt ist im Recht im Einsatz von besonderer Bedeutung, dass wir uns in einem Mehrebenensystem befinden und das juristische Zusammenspiel der verschiedenen Regelungsebenen noch nicht abschließend geklärt ist. Hier würde ein Streitkräfteentsendegesetz helfen, Rechtsklarheit zu schaffen. Im Folgenden werde ich die drängendsten Rechtsfragen in diesem Einsatzrecht an den wichtigsten Anwendungsfällen der jüngeren Zeit von Kapitel VII CVN exemplifizieren. Dazu gehören der Piraterie-Einsatz, der Afghanistan-Einsatz und die sog. Terrorlisten. Beginnen möchte ich mit dem neuesten Phänomen im Bereich von Kapitel VII CVN: Piraterie.

### 1. Deutsche Grundrechte – oder: „Pirates of Somalia“

Inwieweit Grundrechte für deutsche Soldaten oder Polizisten in Einsätzen außerhalb des deutschen Hoheitsgebiets Anwendung finden, ist äußerst umstritten. Das Bundesverfassungsgericht äußerte sich hierzu bislang nur kryptisch und nicht abschließend. Grundsätzlich gilt zunächst, dass das Grundgesetz keineswegs nur auf deutschem Territorium gilt, sondern nach Art. 1 Abs. 3 GG „alle staatliche Hoheitsgewalt“ an die Grundrechte gebunden ist.<sup>4</sup>

Man wird allerdings annehmen müssen, dass die grundsätzliche Bindung an die Grundrechte auf die spezielle Situation der Auslandseinsätze abgestimmt werden muss. Das Bundesverfassungsgericht hat angenommen, dass die rechtliche Bindung mit den völkerrechtlichen Vorgaben abgeglichen werden muss, und dass dabei „je nach den einschlägigen Verfassungsnormen Modifikationen und Differenzierungen zulässig oder geboten“<sup>5</sup> sind. Es ist damit jeweils auf den Einzelfall abzustellen.<sup>6</sup> Die Diskussion hierüber wird intensiv geführt und ich möchte angesichts der Zeit einzig ein aktuelles Urteil vorstellen, das sich mit dieser Frage auseinanderzusetzen hatte:

Am 11. November 2011 hatte das Verwaltungsgericht Köln zu entscheiden, inwieweit Art. 104 Abs. 2 GG – dieser verlangt, dass eine festgenommene Person spätestens am Ende des Tages nach ihrer Festnahme

---

<sup>4</sup> *Andreas Zimmermann*, Grundrechtseingriffe durch deutsche Streitkräfte im Ausland und das Grundgesetz, in: Zeitschrift für Rechtspolitik 2012, S. 116-117 (S. 117).

<sup>5</sup> BVerfGE 100, 313 (363) – Telekommunikationsüberwachung I – vom 14. Juli 1999; unter Verweis auf BVerfGE 31, 58 (72 ff.) – Spanier-Beschluss – vom 4. Mai 1971; BVerfGE 92, 26 (41 f.) – Zweitregister-Entscheidung – vom 10. Januar 1995.

<sup>6</sup> BVerfGE 31, 58 (77) – Spanier-Beschluss – (siehe Fn 5).

einem Richter zur Entscheidung über die Freiheitsentziehung vorgeführt werden muss – vor Somalia gilt. Problematisch ist dies deshalb, da die deutschen Boote meist noch mehrere Tage nach dem Aufbringen und der Ingewahrsamnahme von Piraten auf Hoher See unterwegs sind. Das Verwaltungsgericht ging davon aus, dass die Grundrechte grundsätzlich gelten. Die für jede staatliche Maßnahme erforderliche Autorisierungsgrundlage sah das Verwaltungsgericht in Art. 105 Seerechtsübereinkommen, einem völkerrechtlichen Vertrag, der das Aufbringen und die Festnahme von Piraten erlaubt. Dies ist zwar umstritten – hier geht es v.a. um die Frage, ob die Norm hinreichend bestimmt und damit unmittelbar anwendbar ist<sup>7</sup> – lässt sich aber angesichts des klaren und genauen Wortlauts und Regelungsgehalts gut begründen, zumal es sich um eine Vertragsnorm und keine völkergewohnheitsrechtliche Norm handelt. Des Weiteren nahm das Verwaltungsgericht an, dass das Grundgesetz nicht verhindern wolle, dass „völkerrechtlich erwünschte“ Maßnahmen unmöglich gemacht werden sollten.<sup>8</sup> Dabei wurde auch darauf hingewiesen, dass nach Standards der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) – Art. 5 Abs. 3 EMRK verlangt die „unverzügliche“ Vorführung vor einen Richter – eine Frist von 13 und 16 Tage als ausreichend angesehen wurde.<sup>9</sup> Deshalb dürfe die Grenze von maximal 48 Stunden überschritten werden. Allerdings ist der Wortlaut des Art. 104 Abs. 2 GG eindeutig: maximal 48 Stunden sind vorgesehen, Einschränkungen sind nicht möglich. Entscheidend für mich ist, dass diese Vorgabe auch eingehalten werden kann, wenn wir nur wollten: Bei einem Besuch der Werft von Blohm und Voss – die viele deutsche Kriegsschiffe herstellt – habe ich mit dem Vertriebschef gesprochen und ihn gefragt, ob es denn möglich sei, einen Richter mit an Bord der Schiffe zu nehmen, die vor Somalia kreuzten. Er sagte, dass das einzige Problem vielleicht sei, dass die Kajüten für einen Richter zu klein seien – Richter seien doch bestimmt mehr Komfort gewöhnt. Machbar ist die Mitfahrt eines Richters also mit Sicherheit – sie kostet bloß Geld. Dies ist aber kein ausreichender Grund für die Einschränkung von Grundrechten. Als Modifikation im Sinne der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts kommt allerdings in Betracht, dass ein ausländischer Richter tätig wird.<sup>10</sup>

<sup>7</sup> Ablehnend *Andreas Fischer-Lescano/Lena Kreck*, Piraterie und Menschenrechte, in: *Archiv des Völkerrechts* 47 (2009), S. 481-524 (S. 500 f.); zustimmend Helmut Aust, Pirateriebekämpfung im Lichte von Grundgesetz und Völkerrecht auf dem verwaltungsgerichtlichen Prüfstand, *DVBl.* 2012, S. 484-490 (S. 486 f.). S. ausführlich zur unmittelbaren Anwendbarkeit völkerrechtlicher Normen *Dominik Steiger*, Menschenrechte als subjektive Rechte, Unmittelbare Wirkung qua Ratifikation?, in: *Christina Binder / Claudia Fuchs / Matthias Goldmann / Thomas Kleinlein / Konrad Lachmayer* (Hrsg.), *Völkerrecht im innerstaatlichen Bereich*, 2010, S. 129-156.

<sup>8</sup> VG Köln, 11. November 2011, 25 K 4280/09, Rn. 44.

<sup>9</sup> EGMR, *Medvedyey .J. Frankreich* (3394/03), Urteil vom 29. März 2010, Nr. 128; *Rigopoulos .J. Spanien* (37388/97), Entscheidung vom 12. Januar 1999.

<sup>10</sup> VG Köln, 11. November 2011, 25 K 4280/09, Rn. 49.

Ein weiteres Problem stellt der Umgang mit Art. 1 Abs. 1 GG dar. Die gängige Definition der Menschenwürde besagt, dass die Menschenwürde immer dann verletzt wird, wenn ein Mensch ausschließlich Mittel zum Zwecke staatlichen Handelns wird.<sup>11</sup> Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Entscheidung zum Luftsicherheitsgesetz ausdrücklich festgehalten, dass der Abschuss eines Flugzeuges in dem neben den Terroristen auch Passagiere sitzen, gegen das Menschenwürdegebot verstößt, weil hier der Tod „Unschuldiger“ als sicher in Kauf genommen werde, obwohl diese zu der Gefährdungslage – anders als die Terroristen – nichts beigetragen haben.<sup>12</sup> Übertragen auf Somalia würde das bedeuten, dass jedenfalls dann, wenn mit Sicherheit vorausgesehen wird, dass bei dem Einsatz von Waffen Zivilisten getötet werden würden, dieser Einsatz zu unterlassen ist. Diese Situation tritt zwar nicht auf Hoher See ein – hier kann man davon ausgehen, dass an Bord der Piratenschiffe auch nur Piraten und damit Gefährder sind – aber sie kann an der Küste eintreten. Inzwischen hat der Bundestag den Einsatz bewaffneter Einsatzkräfte auch auf einem Küstenstreifen von 2 km Breite erlaubt.<sup>13</sup> Was also gilt für Zivilisten an der somalischen Küste? Entsprechend der Entscheidung zum Luftsicherheitsgesetz<sup>14</sup> wird man sagen müssen, dass nur dann geschossen werden darf, wenn der Schütze sich hundertprozentig sicher ist, dass keine Zivilisten getroffen werden. Eine Einschränkung ist nicht möglich. In Somalia haben wir keinen bewaffneten Konflikt. Würde das einen Unterschied machen? Dazu gleich.

Zuerst ein kurzes Zwischenergebnis: Deutschland hat im System kollektiver Sicherheit grundsätzlich seine Grundrechte zu beachten, wie genau, ist umstritten und bedarf zusätzlicher Klärung. Diese Klärung könnte – und müsste dann auch – ein Entsendegesetz bringen.

## 2. Recht des bewaffneten Konflikts – oder: Oberst Klein und die 142 Toten von Kundus

In bewaffneten Konflikten muss die Bundesrepublik das humanitäre Völkerrecht beachten. Daran ändert sich auch nichts, wenn die Vereinten Nationen einen Einsatz mandatieren. Entscheidender Beispielsfall ist hier Afghanistan, wo Deutschland im Rahmen eines von den Vereinten Nationen mandatierten Auftrags tätig wird. Deutsche Soldaten töteten

---

<sup>11</sup> *Günter Dürig*, Der Grundrechtssatz der Menschenwürde, in: *Archiv des öffentlichen Rechts* 81 (1956), S. 117-157 (S. 127); ders., Art. 1 Abs. 1, in: *Theodor Maunz/ ders., Kommentierung der Artikel 1 und 2 Grundgesetz*, 2003, Rn. 28; *BVerfGE* 27, 1 (6); 45, 187 (228); 96, 375 (399).

<sup>12</sup> *BVerfGE* 115, 118 (LS 3) – Luftsicherheitsgesetz – vom 15. Februar 2006.

<sup>13</sup> Bundestags-Beschluss vom 10. Mai 2012, BT-Drs. 17/9339.

<sup>14</sup> *BVerfGE* 115, 118 – Luftsicherheitsgesetz (siehe Fn 12).



hier auch Zivilisten und zwar auch in Fällen, in denen ihr Tod als nahezu sicher vorauszusehen war – ich erinnere hier nur an den Fall Kundus.<sup>15</sup>

Das auf Deutschland anwendbare Recht findet sich in den Genfer Konventionen von 1949 und ihren Zusatzprotokollen von 1977.<sup>16</sup> Dass diese Regelungen in Afghanistan Anwendung finden, wird inzwischen auch von der Bundesregierung und der Generalbundesanwaltschaft so gesehen.<sup>17</sup> Was dürfen deutsche Soldaten nun in einem solchen bewaffneten Konflikt tun? Grundsätzlich gilt, dass im Kriege getötet werden darf – und das zu Recht. Das Töten von Zivilisten komplett zu verbieten, würde Kriege gänzlich unmöglich machen. Das aber ist Aufgabe des *ius ad bellum*. Findet ein Krieg dennoch statt, so gilt immer – sozusagen subsidiär als humanitärer Rettungsanker – das Recht im Kriege (*ius in bello*). Diese grundsätzliche Gestattung des Tötens sieht sich aber wesentlichen Einschränkungen ausgesetzt. Diese sind: kein unbeschränktes Recht in der Wahl der Mittel und Methoden der Kriegsführung;<sup>18</sup> das Verbot, Zivilisten zum direkten Ziel eines Angriffs zu machen;<sup>19</sup> das Verbot des unterschiedslosen Angriffs;<sup>20</sup> das Verhältnismäßigkeitsgebot<sup>21</sup> sowie die Verfahrensregeln, die die Einhaltung der anderen Regeln sichern sollen und etwa eine Warnpflicht von Zivilisten beinhalten oder die Pflicht, Erkundungsmaßnahmen vorzunehmen<sup>22</sup> Sie alle stellen Schutznormen dar, die das grundsätzliche Recht zum Töten im Kriegsfall einschränken.

Von besonderem Interesse in diesem Zusammenhang ist die Bedeutung des Begriffs der „Verhältnismäßigkeit“, da im Einzelfall – wie auch im Fall Kundus – oft streitig sein wird, ob ein Angriff verhältnismäßig war. Das Verhältnismäßigkeitsgebot des humanitären Völkerrechts verlangt eine Abwägung zwischen dem zu erwartenden militärischen Vorteil und der Anzahl der zu erwartenden zivilen Opfer. Diese Anzahl der zivilen Opfer darf nicht „exzessiv“ sein.<sup>23</sup> Damit unterscheidet sich dieser Verhältnismäßigkeitsmaßstab wesentlich von dem Maßstab, der aus dem nationa-

<sup>15</sup> Siehe dazu *Dominik Steiger/Jelena Bäuml*, Die strafrechtliche Verantwortlichkeit deutscher Soldaten bei Auslandseinsätzen: an der Schnittstelle von Strafrecht und Völkerrecht, in: *Archiv des Völkerrechts* 48 (2010), S. 189-225.

<sup>16</sup> Der Text der Genfer Konventionen und der Zusatzprotokolle findet sich im Internet unter: <http://www.icrc.org/eng/war-and-law/treaties-customary-law/geneva-conventions/index.jsp>.

<sup>17</sup> Bundesanwaltschaft: „Nichtinternationaler bewaffneter Konflikt“ in Afghanistan, [www.bmvg.de](http://www.bmvg.de) > Sicherheitspolitik > Einsatz für den Frieden > Einsätze der Bundeswehr > Afghanistan; Regierung: „Bewaffneter Konflikt“ in Afghanistan, [www.heute.de/ZDFheute/inhalt/31/0,3672,8031487,00.html](http://www.heute.de/ZDFheute/inhalt/31/0,3672,8031487,00.html).

<sup>18</sup> Siehe etwa Art. 35 ff. ZP I.

<sup>19</sup> Siehe etwa Art. 51 Abs. 2 ZP I; Art. 13 Abs. 2 ZP II.

<sup>20</sup> Siehe etwa Art. 48 ZP I, Art. 51 Abs. 4 und 5 ZP I.

<sup>21</sup> Art. 51 Abs. 5 lit. b), Art. 57 Abs. 2 lit. a) iii) ZP I.

<sup>22</sup> Art. 57 ZP I.

<sup>23</sup> Siehe auch die Erklärung der Bundesregierung zu Teil IV Abschnitt 1 ZP I, BR-Drucksache 64/90, 2. Februar 1990, S. 132. Siehe auch die Erklärungen Belgiens (ebd., S. 125), Italiens (ebd., S. 127), der Niederlande (ebd., S. 129) und Spaniens (ebd., S. 130).

len Recht bekannt ist und auch im Rahmen der Menschenrechte angewendet wird: zum einen betrifft er nur Zivilisten und nicht alle Personen, schließt also Kombattanten aus. Zum anderen muss nicht das mildeste Mittel gewählt werden, sondern der Effekt der Handlung darf lediglich nicht exzessiv sein. Es handelt sich somit um das Verbot des Überschreitens eines Höchstmaßes, nicht das Gebot, ein Mindestmaß an Gewaltanwendung zu erreichen. Sie sehen, das humanitäre Völkerrecht erlaubt deutschen Soldaten viel mehr als die Grund- und Menschenrechte.

Ich möchte deshalb noch einmal zurück kommen auf die Einwirkung des humanitären Völkerrechts auf das nationale Recht: Dass es auch für das nationale Recht einen Unterschied macht, ob in Kriegszeiten oder in Friedenszeiten gehandelt wird, wurde in der Diskussion um das Luftsicherheitsgesetz von den meisten Autoren vertreten und auch das Bundesverfassungsgericht stellt sogar in seinem Urteil zweimal ausdrücklich auf einen „nichtkriegerischen“ Einsatz ab.<sup>24</sup> Wir müssen das wohl als richtig annehmen, da sich Deutschland sonst entgegen Art. 24 Abs. 2 GG nicht vollumfänglich in einem System kollektiver Sicherheit engagieren dürfte. Dementsprechend wird der Tod von Zivilisten innerhalb eines zulässigen bewaffneten Konflikts von den entscheidenden nationalen Stellen als zulässig angesehen, etwa dem Auswärtigen Amt, dem Bundesverteidigungsministerium und dem Generalbundesanwalt. Wie man das rechtstechnisch erreicht, ist jedoch höchst fraglich, vermutlich müsste man Abstand nehmen von der Kantschen Objektformel und entsprechend den Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts in seiner Abhörurteil-Entscheidung nur solche Handlungen des Staates als Verstoß gegen die Menschenwürde zu betrachten, die „Ausdruck der Verachtung des Wertes, der dem Menschen kraft seines Personseins zukommt“ sind, also solche, die als „eine verächtliche Behandlung“<sup>25</sup> gelten können.<sup>26</sup>

Auch dieser Fall zeigt, dass ein Entsendegesetz mehr Klarheit schaffen würde. Gerade die völkerstrafrechtliche Debatte um Oberst Klein hat gezeigt, dass hier viele Rechtsfragen über den Umfang von Rechten und Pflichten deutscher Soldaten und betroffener Zivilisten offen sind.

---

<sup>24</sup> BVerfGE 115, 118 (Rn. 122, 130) – Luftsicherheitsgesetz (siehe Fn. 12).

<sup>25</sup> BVerfGE 30, 1 (26) – Abhörurteil – vom 15. Dezember 1970.

<sup>26</sup> So ein Vorschlag von *Robin Geiß/Andreas Zimmermann*, Die Tötung Unbeteiligter Zivilisten: Menschenunwürdig im Frieden – Menschenwürdig im Krieg? – Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Luftsicherheitsgesetz im Lichte des humanitären Völkerrechts, in: *Der Staat* 46 (2007), S. 377-393 (S. 391 f.).

### 3. Menschenrechte – oder: Irak, Piraterie und Sanktionslisten

Von besonderer Brisanz ist das Verhältnis vom humanitären Völkerrecht zu den Menschenrechten. Bevor ich zu diesem Verhältnis komme, möchte ich aber zunächst klären, ob die Menschenrechte überhaupt für die Bundesrepublik außerhalb ihres eigenen Staatsgebiets Anwendung finden.

#### a) *Extra-territoriale Anwendbarkeit – oder: Müssen Menschenrechte überall gelten?*

Entscheidendes Kriterium der extra-territorialen Anwendbarkeit ist das der Jurisdiktion, also der Hoheitsgewalt. Nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) sind Menschenrechte immer dann extra-territorial unproblematisch anwendbar, wenn die Person der Kontrolle eines EMRK-Staates untersteht, etwa weil sie in Haft genommen wurde (sog. Personalhoheit).<sup>27</sup> Abgelehnt hat der EGMR hingegen das Vorliegen von Jurisdiktion im Fall Banković im Jahre 2001, in dem es um Bombardierungen Jugoslawiens durch NATO-Flugzeuge ging. Diese vielfach kritisierte Entscheidung<sup>28</sup> stellt auf eine effektive Kontrolle über das Gebiet ab, die bei Luftschlägen nicht vorläge.<sup>29</sup> Außerdem wurde z.T. behauptet, dass der EGMR – außerhalb der Fälle einer unmittelbaren Kontrolle über eine Person –, die Möglichkeit des Vorliegens von Jurisdiktion durch EGMR-Staaten außerhalb des Gebiets der EMRK (*espace juridique*) insgesamt verneint habe. Modifiziert wurde diese Rechtsprechung nun im Fall Al-Skeini, in dem britischen Soldaten fünf Irakis töteten. Hier wurde das Vorliegen von Jurisdiktion auch außerhalb des europäischen *espace juridique* bejaht. Die Bejahung von Jurisdiktion beruhte hier auf einer Zusammenschau von Personal- und Gebietshoheit.<sup>30</sup>

Hier ist also vieles im Fluss, prinzipiell sind deutsche Soldaten aber an die Menschenrechte auch außerhalb des Gebiets der Bundesrepublik gebunden, etwa wenn sie Personen festnehmen. Keine Anwendung finden – nach Ansicht des EGMR – die Menschenrechte in den Fällen, in denen ohne Truppen auf dem Boden ausschließlich Bombardements ausgeführt werden. Ein Streitkräfteentsendegesetz würde hier Klarheit schaffen.

---

<sup>27</sup> EGMR, Issa et al. ././ Türkei (31821/96), Urteil vom 16. November 2004, Nr. 71; EGMR, Öcalan ././ Türkei (46221/99), Urteil vom 12. März 2003, Nr. 93.

<sup>28</sup> Siehe z.B. *Bernhard Schäfer*, Der Fall Banković oder Wie eine Lücke geschaffen wird, in: *MenschenRechtsMagazin* 2002, S. 149-163.

<sup>29</sup> EGMR, Banković et al. ././ Belgien et al. (52207/99), Entscheidung vom 12. Dezember 2001, RJD 2001-XII, Nr. 70.

<sup>30</sup> EGMR, Al-Skeini et al. ././ Vereinigtes Königreich (55721/07), Urteil vom 7. Juli 2011, Nr. 141 ff.

b) *Menschenrechte vs. Kriegsvölkerrecht – oder: Ein Soldat auf Urlaub – Ermordet oder gefallen?*

Selbst wenn Menschenrechte dem Grunde nach anwendbar sind, so ist doch zu fragen, wie sie sich zum humanitären Völkerrecht verhalten. Als gesichert gelten zwei Erkenntnisse: Menschenrechte finden auch im Kriegsfall Anwendung und sie verdrängen das humanitäre Völkerrecht grundsätzlich nicht.<sup>31</sup> Ob das humanitäre Völkerrecht seinerseits die Menschenrechte verdrängt oder ob beide Systeme z.B. i.S. einer „praktischen Konkordanz“ ausgelegt werden müssen (also so, dass beide ihre größtmögliche Wirkung entfalten) ist hingegen höchst umstritten.<sup>32</sup>

Folgender Fall exemplifiziert dieses Problem: Ein Soldat befindet sich unbewaffnet im Urlaub und kauft Bier im Supermarkt. Nach den Regeln des humanitären Völkerrechts darf er von einem gegnerischen Soldaten getötet werden, da er selbst im Urlaub ein Kombattant ist. Nach den menschenrechtlichen Standards darf er jedoch nur getötet werden, wenn von ihm eine unmittelbare Bedrohung ausgeht. Der Internationale Gerichtshof geht davon aus, dass das Kriegsvölkerrecht, welches das Töten des Gegners über den Fall der Notwehr hinaus erlaubt, *lex specialis* gegenüber den Menschenrechten ist<sup>33</sup> und dieses damit zumindest teilweise verdrängt. Dies gilt immer dann, wenn ein Normkonflikt vorliegt. Scheinbar wäre der Soldat im Beispielsfall also gefallen. Dies ist die herrschende Meinung.

Das Problem ist bloß: unter welchen Umständen liegt ein Normkonflikt vor? Es gibt nämlich keine humanitär-völkerrechtliche Pflicht, einen Soldaten – sei es im Urlaub oder sei es in einer Kampfhandlung – zu töten, aber sehr wohl eine menschenrechtliche Pflicht, eine Person nicht zu töten, wenn sie keine Bedrohung darstellt. Eine Kollision besteht doch nur, wenn Pflichten und Pflichten kollidieren, nicht aber wenn Pflichten und Autorisierungen kollidieren. Das hat der EGMR im Fall Al-Jedda letztes Jahr entsprechend festgestellt.<sup>34</sup> Hier ging es um einen Iraki, der im Irak entgegen Art. 5 EMRK – dem Recht auf Freiheit und Sicherheit – von den Briten eingesperrt wurde. Diese beriefen sich auf Sicherheitsrats-

<sup>31</sup> Vgl. die SR-Resolutionen 1265 v. 17. September 1999 und 1296 vom 19. April 2000; IGH, Gutachten vom 8. Juli 1996, ICJ Rep. 1996, S. 226, Nr. 25 – Nuklearwaffengutachten; IGH, Gutachten vom 9. Juli 2004, ICJ Rep. 2004, S. 136, Nr. 106 – Mauergutachten; Völkerrechtskommission, Bericht an die Generalversammlung 2007, UN Doc. A/62/10, S. 165, in Art. 6 ihres Entwurfs zu den „Effects of Armed Conflicts on treaties“.

<sup>32</sup> Siehe *Dominik Steiger*, Enforcing International Humanitarian Law through Human Rights Bodies, in: Heike Krieger (Hrsg.), Enforcing International Humanitarian Law in Contemporary African Conflicts, erscheint 2013.

<sup>33</sup> Siehe die Nachweise in Fn. 31, aber auch EGMR, Isayeva u.a. /J. Russland (57950/00), Urteil v. 24. Februar 2005 und dazu *Andreas Fischer-Lescano*, Subjektivierung völkerrechtlicher Sekundärregeln. Die Individualrechte auf Entschädigung und effektiven Rechtsschutz bei Verletzungen des Völkerrechts, in: Archiv des Völkerrechts 45 (2007), S. 299-381 (S. 315 ff.).

<sup>34</sup> EGMR, Al-Jedda /J. Vereinigtes Königreich (27021/08), Urteil vom 7. Juli 2011, Nr. 107.

resolution 1546, die die Internierung von Verdächtigten erlaubte. Der EGMR erläuterte, dass die Resolution aber eben keine Pflicht vorsähe, entgegen Art. 5 EMRK eine Person zu internieren und verurteilte Großbritannien. Nicht nur weil nicht geklärt ist, wann ein Normkonflikt vorliegt, halte ich von dieser *lex specialis* These nicht viel. Gegen sie spricht auch, dass das Vertragsrecht im nicht-internationalen Konflikt rudimentärer ausgeprägt ist als die Menschenrechte, die damit spezieller sind. Außerdem regeln die Menschenrechtsverträge selbst den Anwendungsfall für humanitäres Völkerrecht, indem sie vorsehen, dass im Kriegsfall bestimmte Rechte außer Kraft gesetzt werden können und dann lediglich das humanitäre Völkerrecht Anwendung findet.<sup>35</sup> Da erscheint es sinnwidrig zu sein, davon auszugehen, dass die Menschenrechte im Kriegsfall verdrängt werden, da sonst die Derogationsregeln überflüssig wären. Letztendlich ist auf den Einzelfall abzustellen und größtmögliche Konkordanz zwischen beiden Rechtssystemen zu schaffen. Hier ist auf Ebene des Völkerrechts noch vieles unklar. Ein Streitkräfteentsendegesetz würde zumindest auf der deutschen Rechtsebene Klarheit schaffen.

### c) Sanktionslisten – oder: Bin Laden – und Sie? – auf der Terrorliste

Um Sanktionen gegen Einzelpersonen, die des Terrorismus verdächtig sind, durchzusetzen, wurde ein Sanktionskomitee eingerichtet, das aus den Mitgliedern des Sicherheitsrats besteht. Dieses erstellt die Sanktions- oder Terrorlisten, auf denen Einzelpersonen landen, deren Konten gesperrt werden oder die Reisebeschränkungen unterworfen werden. Massive Freiheitseinschränkungen sind die Folge. Hinzu kommt: Wer einmal auf einer Sanktionslisten des Sicherheitsrats gelandet ist, kann nicht vor einem Gericht der Vereinten Nationen gegen diese Listung klagen. Es gibt zwar ein De-Listing-Verfahren, das in den letzten Jahren in rechtsstaatlicher Hinsicht immer mehr verfeinert wurde, aber gerichtlicher Rechtsschutz besteht immer noch nicht.

Da nationale Behörden die Sanktionslisten umzusetzen haben, scheint grundsätzlich die Möglichkeit des Rechtsschutzes vor nationalen Gerichten zu bestehen. Problematisch ist dies aber deswegen, weil – zumindest inzident – Maßnahmen des Sicherheitsrats überprüft werden müssen. Ob dies rechtlich möglich ist, ist jedoch umstritten. Das Gericht 1. Instanz bejahte eine unmittelbare Überprüfbarkeit von Sicherheitsratsresolutionen, allerdings nur am Maßstab von *ius cogens* (also zwingenden Rechts, etwa Sklaverei- oder Folterverbot). Ein solcher Verstoß läge aber nicht vor.<sup>36</sup> Der Europäische Gerichtshof war völlig anderer Mei-

<sup>35</sup> Vgl. etwa Art. 15 EMRK.

<sup>36</sup> EuGH, Urteil vom 21. September 2005, Slg. 2005, II-3533 – Yusuf u. Al Barakaat Foundation ./ Rat und Kommission; Urteil vom 21. September 2005, Slg. 2005, II-3659 – Kadi.

nung: Sicherheitsratsresolutionen könnten durch den Europäische Gerichtshof (und damit auch das Gericht 1. Instanz) keinesfalls überprüft werden. Lediglich europäische Rechtsakte seien Prüfungsgegenstand. Hier spiele es auch keine Rolle, ob das europäische Recht von Sicherheitsratsresolutionen determiniert sei, da die Europäische Union eine eigene, autonome Rechtsordnung sei. Deshalb durfte die entsprechende EU-Verordnung am europarechtlichen Grundrechtsstandard geprüft werden,<sup>37</sup> obgleich eine solche Prüfung zur Folge hat, dass mittelbar auch die Sicherheitsratsresolution überprüft wird. Eine ansonsten drohende Nichtjustiziabilität sei nach Ansicht des Gerichts nämlich nicht gerechtfertigt, da „das betreffende Verfahren der Überprüfung offenkundig nicht die Garantien eines gerichtlichen Rechtsschutzes bietet“.<sup>38</sup> Dadurch konnte der Europäische Gerichtshof zu dem Ergebnis kommen, dass das Verfahren, so wie es zum Zeitpunkt der Klageerhebung vorlag, gegen das Recht auf rechtliches Gehör sowie das Eigentumsrecht verstieß.

In Folge dieses Urteils – und aufgrund massiven deutschen diplomatischen Einsatzes – hat sich das Verfahren vor dem Sanktionskomitee immer weiter verfeinert: Ein Kollege hat gerade für das Sanktionskomitee gearbeitet und berichtet, wie ernsthaft dort die Arbeit betrieben werde und wie sorgfältig jeder einzelne Fall begutachtet werde. Außerdem muss der Sicherheitsrat mit allen 15 Stimmen eine Empfehlung des Komitees ablehnen, damit eine Person delisted wird. Das Veto-Recht des Sicherheitsrats ist also gering. Allerdings sitzen die Staaten, die im Sicherheitsrat sitzen auch alle im Komitee. Schon aus diesem Grund und aufgrund der mangelnden Transparenz des Gremiums lässt sich auch heute nicht von einem wirklich fairen Verfahren sprechen. Hier muss Deutschland weiterhin auf europäischer Ebene wie auf der Ebene der Vereinten Nationen Einfluss nehmen. Ein Streitkräfteentsendegesetz würde hier natürlich nicht weiterhelfen.

#### 4. Suprema Potestas? – oder: Der Sicherheitsrat als Verhinderer von Bindung und Anwendbarkeit von Menschenrechten

Es stellt sich abschließend die Frage, ob der Sicherheitsrat für Deutschland gültiges Recht auch verändern kann. Klar ist, dass er durch die Bindungswirkung von Sanktionen im System kollektiver Sicherheit über Art. 25 CVN neue völkerrechtliche Pflichten für seine Mitgliedstaaten und so-

---

<sup>37</sup> EuGH, Urteil vom 3. September 2008, Slg. 2008, S. I-6351 – Kadi und Al Barakaat Foundation, Rn 326.

<sup>38</sup> EuGH, Urteil vom 3. September 2008, Slg. 2008, S. I-6351 – Kadi und Al Barakaat Foundation, Rn 322.

gar auch für nicht-staatliche Akteure schaffen kann,<sup>39</sup> und dass Deutschland dementsprechend verpflichtet ist, sein nationales Recht anzupassen.

Umstritten ist hingegen, ob der Sicherheitsrat auch in der Lage ist, bereits existierendes Völkerrecht abzuändern. Hier ist zwischen der Zurechnung von Handlungen zu einem Staat und der Anwendbarkeit von menschenrechtlichen Normen zu unterscheiden. Der EGMR ging im Fall Behrami und Saramati – hier ging es um französische und norwegische Soldaten, die Teil von UNMIK und K-FOR im ehemaligen Jugoslawien waren und denen Menschenrechtsverletzungen vorgeworfen wurden – jedenfalls davon aus, dass durch die Art und Weise der Formulierung der Resolution der Sicherheitsrat die Zurechnung bestimmter Handlungen zu den Staaten ausschließen kann: im betreffenden Fall wurden die Handlungen von Soldaten nicht den Nationalstaaten, sondern den Vereinten Nationen zugerechnet, da der Sicherheitsrat „ultimate authority and control“ ausübte.<sup>40</sup> Dadurch finden die Normen grundsätzlich weiterhin Anwendung. Aufgrund der Zurechnung der Handlungen zu den Vereinten Nationen und nicht den Staaten entfällt aber die Justiziabilität.

In dem oben erwähnten Fall Al-Jedda, der Ähnlichkeiten mit dem Fall Behrami und Saramati aufweist, hat der EGMR impliziert, dass aufgrund von Art. 103 CVN – danach gehen Verpflichtungen aus der Charta anderen völkerrechtlichen Verpflichtungen vor<sup>41</sup> – der Sicherheitsrat grundsätzlich die Anwendung von Menschenrechten ausschließen bzw. ihren Inhalt modifizieren könne.<sup>42</sup> Täte der Sicherheitsrat das, müsste die Bundesrepublik, selbst wenn ihr die Taten zurechenbar sind, die Menschenrechte nicht beachten. Der Sicherheitsrat könnte damit den Mitgliedstaaten für ihren Einsatz *carte blanche* ausstellen. Allerdings hat der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte darauf hingewiesen, dass aufgrund der wichtigen Rolle der Vereinten Nationen im Kampf für die Menschenrechte eine hinreichend bestimmte Formulierung verwendet werden muss.<sup>43</sup> Jedoch hat er weder die Bindung des Sicherheitsrats an *ius cogens* bekräftigt noch hat er dem Sicherheitsrat beim Ausschluss von Menschenrechten materiell-rechtliche Grenzen gesetzt, etwa das Prinzip der Verhältnismäßigkeit betont.

<sup>39</sup> Siehe dazu *Dominik Steiger*, Nicht-staatliche Gewaltakteure im Fokus des Sicherheitsrats, in: Heike Krieger/Dieter Weingärtner (Hrsg.), *Streitkräfte und nicht-staatliche Akteure*, erscheint 2013.

<sup>40</sup> EGMR, Behrami und Behrami ./. Frankreich, Saramati ./. Frankreich, Deutschland und Norwegen (71412/01, 78166/01), Entscheidung vom 2. Mai 2007, Nr. 141, 143.

<sup>41</sup> Wobei umstritten ist, ob sich Art. 103 CVN auf Verträge oder auch auf Völkergewohnheitsrecht bezieht, siehe einerseits *Rudolf Bernhardt*, Art. 103, in Bruno Simma (Hrsg.), *The Charter of the United Nations – A Commentary*, 2. Aufl. 2002, Rn. 21; andererseits *Bruno Simma*, From Bilateralism to Community Interest in International Law, in: RdC Vol. 250 (1994-VI), S. 217-384 (S. 261).

<sup>42</sup> EGMR, Al-Jedda ./. Vereinigtes Königreich (27021/08), Urteil vom 7. Juli 2011, Nr. 101.

<sup>43</sup> EGMR, Al-Jedda ./. Vereinigtes Königreich (27021/08), Urteil vom 7. Juli 2011, Nr. 102.

Es ist aber fraglich, ob der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte das überhaupt hätte tun dürfen: es stellt sich nämlich sofort die Frage, wer denn über die Rechtmäßigkeit der Maßnahmen des Sicherheitsrats richten kann? Diese Frage hier abschließend zu beantworten ist leider nicht möglich. Zunächst gilt, dass mangels eines Rechtsweges auf der Ebene der Vereinten Nationen lediglich eine Überprüfbarkeit durch staatliche oder überstaatliche Gerichte in Betracht kommt, die nicht auf der Ebene der Vereinten Nationen angesiedelt sind. Die Rechtsmacht, Sicherheitsratsresolutionen unmittelbar wie durch ein Gericht 1. Instanz oder mittelbar im Wege der Prüfung des Umsetzungsaktes wie durch den Europäischen Gerichtshof zu überprüfen wird aber bestritten. Es wird dabei auf die Art. 25 und 103 CVN, die die Staaten – und damit auch die Gerichte – an die Resolution binden, verwiesen. Würde jeder Staat diese Resolutionen überprüfen können, wäre die effektive Durchsetzung von Sicherheitsratsresolutionen und damit das ganze System kollektiver Sicherheit gefährdet.<sup>44</sup> Die Gegenmeinung verweist auf Art. 25 CVN, der die Bindungswirkung nicht allen Beschlüssen zuspricht, sondern nur solchen, die im Einklang mit der Charta verabschiedet wurden, des Weiteren auf die staatliche Souveränität und schließlich auf die Bedeutung der Menschenrechte.<sup>45</sup> Gerade das letztgenannte Argument ist überzeugend: Da kein Menschenrechtsschutz auf internationaler Ebene existiert, wird man entsprechend der Solange-Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts<sup>46</sup> den Sicherheitsrat so lange unter Druck setzen müssen, bis gerichtliche Schutzmechanismen auf Ebene der Vereinten Nationen etabliert sind.

Außerdem ist es am Sicherheitsrat selbst, Menschenrechtsverpflichtungen zu achten und trotz der von manchen behaupteten Rechtsmacht, quasi alle Handlungen vornehmen zu können, auf diese gegebenenfalls auch zu verzichten. Dass der Sicherheitsrat sich selbst zurücknimmt, lässt sich nicht nur an den eben geschilderten Entwicklungen im Sanktionssystem erkennen, sondern auch an einem anders gelagerten Fall: Im Zuge der Terrorbekämpfung hat der Sicherheitsrat zweimal abstrakt-generelle Regelungen erlassen, die nicht ein konkretes Problem regeln wollten – etwa den Terror vom 11. September 2001 – sondern den Terror allgemein. Das ist vergleichbar mit einem abstrakt-generellen Gesetz (auch wenn es erst vom nationalen Gesetzgeber erst innerstaatlich umgesetzt werden muss) und nicht mit einem konkret-individuellen Verwal-

---

<sup>44</sup> *Georg Dahm*, Völkerrecht II, 1958, S. 212; *Jost Delbrück*, Art. 25 CVN, in: Bruno Simma (Hrsg.), *The Charter of the United Nations – A Commentary*, 2. Aufl. 2002, Rn. 17.

<sup>45</sup> Siehe *Mehrdad Payandeh*, Rechtskontrolle des UN-Sicherheitsrates durch staatliche und überstaatliche Gerichte, in: *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* 41 (2006), S. 41-71 (S. 51 f. m.w.N.).

<sup>46</sup> BVerfGE 37, 271 – Solange I-Entscheidung – v. 29. Mai 1974 und BVerfGE 73, 339 – Solange II-Entscheidung – v. 22. Oktober 1986.



tungsakt wie seine sonstigen Maßnahmen. Die erste Resolution in dieser Art wurde von den Staaten akzeptiert, die zweite aber schon weniger.<sup>47</sup> Seit 2004 hat der Sicherheitsrat keine solchen abstrakt-generellen Regelungen mehr getroffen.

#### IV. Fazit und Schluss

Abschließend lässt sich festhalten, dass sowohl auf völkerrechtlicher wie auch auf nationalrechtlicher Ebene zwischen dem Recht zum Kriege oder Einsatz und einem Recht im Kriege oder im Einsatz unterschieden werden muss. Deutschland muss vielfältigen rechtlichen Verpflichtungen nachkommen, neben den Sicherheitsratsresolutionen sind das die verfassungsrechtlichen-, menschenrechtlichen und kriegsvölkerrechtlichen Normen. Dieses normative Mehrebenensystem führt zu komplexen Streitfragen, die am besten durch ein Streitkräfteentsendegesetz, verabschiedet vom Deutschen Bundestag, dem Repräsentationsorgan aller Deutschen, gelöst werden sollten. Dadurch würde das deutsche Recht *im* Einsatz im System kollektiver Sicherheit auf ebenso sichere Füße gestellt werden wie das Recht *zum* Einsatz im System kollektiver Sicherheit durch das Parlamentsbeteiligungsgesetz.

---

<sup>47</sup> Siehe ausführlich *Peter Neusüß*, Legislative Maßnahmen des UN-Sicherheitsrates im Kampf gegen den internationalen Terrorismus, 2008, S. 236 ff.



# „UN Women“ – die United Nations Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women: eine erste Bilanz

Lilly Sucharipa-Behrmann

## I. Entstehungsgeschichte

Im Rahmen der Reformbestrebungen der Vereinten Nationen wurde seit den 1990er Jahren unter dem Titel „System-wide Coherence“ (dt. „Systemweite Kohärenz“) darüber verhandelt, wie das Entwicklungssystem der Vereinten Nationen effizienter und effektiver gestaltet werden könnte.<sup>1</sup> Die sogenannte „Gender architecture“ war Teil der System-wide-Coherence-Debatte.

Ende der 1990er Jahre gab es bereits Bestrebungen des UN-Generalsekretärs Kofi Annan, eine Stärkung der für Genderangelegenheiten zuständigen Organe im Bereich der Vereinten Nationen herbeizuführen.

Unterstützung fand der Vorschlag zur Neuordnung der Genderangelegenheiten in den Vereinten Nationen bei den Industrieländern. Starker Druck kam von Seiten der Frauenorganisationen, hier insbesondere von der GEAR-Kampagne der Europäischen Frauenlobby (EWL).<sup>2</sup>

Versuche, den Genderteil aus dem gesamten Reformpaket herauszunehmen, scheiterten lange an der Ablehnung der G-77-Staaten. Erst als man sich auf Maßnahmen zur verbesserten, kohärenteren Umsetzung der Development Agenda einigte, gab auch die G-77 den Widerstand gegen die Schaffung einer neuen Einheit, in der alle bisherigen mit Frauenangelegenheiten befassten Einheiten zusammengefasst werden, auf.

Am Beginn des Jahres 2010 legte der UN-Generalsekretär einen Bericht mit einem umfassenden Vorschlag zur Einrichtung einer Einheit für Genderangelegenheiten vor.<sup>3</sup> Schließlich wurde der Verhandlungspro-

---

<sup>1</sup> Vgl. Report of the High-level Panel on United Nations System-wide Coherence (UN Doc. A/61/583, v. 9. November 2006) und „System-wide coherence“. Resolution adopted by the General Assembly (UN Doc. A/RES/62/277 vom 15. September 2008).

<sup>2</sup> Gender Equality Architecture Reform Campaign ([www.gearcampaign.org/](http://www.gearcampaign.org/)) ist ein Netzwerk von über 300 Organisationen, die im Frauenrechtsbereich, im Menschenrechtsbereich und im sozialen Bereich tätig sind. Das Netzwerk hat Arbeitsgruppen in den verschiedensten Regionen. In Europa wird die Arbeitsgruppe durch die European Women's Lobby koordiniert.

<sup>3</sup> United Nations – General Assembly, Comprehensive proposal for the composite entity for gender equality and the empowerment of women. Report of the Secretary-General, UN Doc. A/64/588 vom 6. Januar 2010.

zess am 21. Juli 2010 mit der einstimmigen Annahme der GV-Resolution 64/289 zur System-wide coherence abgeschlossen.<sup>4</sup> Die Paragraphen 49 bis 90 der Resolution befassen sich detailliert mit der Schaffung der neuen Gender Entity.

Am 14. September 2010 bestellte UN-Generalsekretär Ban Ki-moon Michelle Bachelet, die frühere chilenische Präsidentin, zur Exekutivdirektorin der neuen Organisation im Rang einer Untergeneralsekretärin (USG). Als USG ist die Exekutivdirektorin in allen obersten Entscheidungsgremien der Vereinten Nationen vertreten, z.B. im Chief Executive Board-CEB, in der Senior Management Group – dem Kabinett des UN-Generalsekretärs, und im Secretary-General's Policy Committee. Damit soll das längst vorgesehene „Gender mainstreaming“ in allen Bereichen der Vereinten Nationen gesichert werden.

In der neuen Organisation werden die vier bisher mit Frauenfragen befassten Organe der Vereinten Nationen zusammengefasst:

- die Abteilung für Frauenförderung im UN-Sekretariat, (Division for the Advancement of Women – DAW);
- das Büro der Sonderberaterin des Generalsekretärs für Gleichstellungsfragen und Frauenförderung (Office of the Special Advisor on Gender Issues and the Advancement of Women – OSAGI);
- der Entwicklungsfond der Vereinten Nationen für Frauen (United Nations Development Fund for Women – UNIFEM), der Programme und Projekte in Entwicklungsländern und in Ost- und Südosteuropa durchführt;
- das International Training and Research Institute for the Advancement of Women – INSTRAW (Internationales Forschungs- und Ausbildungsinstitut zur Förderung der Frau), das für die genderspezifische Erhebung von Daten und die Durchführung von Ausbildungsprogrammen zuständig ist.

UN Women umfasst somit Teile, die normativ tätig sind (DAW und OSAGI), sowie solche, die operationell tätig sind (UNIFEM und INSTRAW).

## II. Mandat

Im Gegensatz zu UNIFEM hat die neue Einheit ein globales Mandat. Sie soll alle Mitgliedstaaten unabhängig von ihrem Entwicklungsstand, auf deren Verlangen, bei der Umsetzung von Gendergleichberechtigung, Frauenrechten und Gender mainstreaming unterstützen.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> UN Doc. A/RES/64/289 vom 2. Juli 2010.

<sup>5</sup> UN Doc. A/RES/64/289, para. 51 (b).

Das Mandat von UN Women umfasst die Mandate der vier bisherigen einzelnen Einheiten.<sup>6</sup> Neben den Aufgaben der zwei Sekretariatseinheiten (DAW und OSAGI, die Serviceeinheiten für die Frauenstatuskommission bzw. den Generalsekretär sind, ist die Übernahme des Mandats, für die Umsetzung der Gleichstellung von Männern und Frauen auf allen Ebenen der Entwicklung, sowie bei Friedens- und Sicherheitsthemen zu sorgen, von besonderer Bedeutung. UN Women setzt daher die Programmarbeit von UNIFEM in Entwicklungsländern und in Ländern in Ost- und Südosteuropa sowie den GUS-Staaten fort. Die Staaten werden bei der Einführung gendergerechter Gesetze und bei der Förderung der Gleichberechtigung auf nationaler Ebene unterstützt. Einer der zentralen Punkte ist daher, die vorhandenen Kapazitäten im Bereich der Frauenarbeit auf Länderebene zu stärken, um die Arbeit vor Ort zu verbessern.

Zusätzlich zu diesen Mandaten ist UN Women zuständig für die Förderung, Koordination, Unterstützung und Überwachung der Arbeit der Organisationen des UN-Systems im Genderbereich.<sup>7</sup> UN Women führt den Vorsitz im Inter-Agency Network on Women and Gender Equality ([www.un.org/womenwatch/ianwge/](http://www.un.org/womenwatch/ianwge/)) und kann so die Anstrengungen von 25 UN Organisationen zur Förderung von Gleichberechtigung im gesamten UN System überwachen, unterstützen und auffordern, Rechenschaft über die Umsetzung des Gendermainstreaming abzulegen.

### **Fünf Prinzipien<sup>8</sup> sind für die Arbeit von UN Women grundlegend:**

- Unterstützung bieten, die sich an den Vorstellungen der nationalen Partner orientiert, um die internationalen Abkommen und Standards zu implementieren;
- zwischenstaatliche Prozesse fördern, um die Gleichberechtigung durch Normen und Richtlinien zu garantieren;
- Einsatz für die Rechte von Frauen und Mädchen, damit die Geschlechter gleichgestellt werden und Frauen gestärkt werden;
- für stärkere Zusammenarbeit im Bereich von Gender-Fragen im UN-System sorgen, um Synergien zu nutzen;
- Wissen und Erfahrung global vermitteln, damit Normen und Richtlinien in die Praxis umgesetzt werden können.

---

<sup>6</sup> UN Doc. A/RES/64/289 para 53.

<sup>7</sup> Ibid.

<sup>8</sup> UN Doc. UNW/2011/8 para 17.

Wie Untergeneralsekretärin Bachelet bei der Vorstellung der neuen Einheit feststellte, soll UN Women „frischen Wind in die Gender-Arbeit bringen, aber auf den bewährten Ideen und Werten aufbauen“ (Bachelet).<sup>9</sup>

### **Sieben Schwerpunkte stehen im Zentrum der Arbeit von UN Women:**<sup>10</sup>

- **Stärkere Partizipation von Frauen** in politischen und gesellschaftlichen Führungspositionen.
- **Beendigung der Gewalt gegen Frauen:** Staaten sollen unterstützt werden, entsprechende Gesetze einzuführen, Präventionsmaßnahmen zu setzen und Dienstleistungen sowie Betreuung bereitzustellen, die Frauen und Mädchen schützen – mit der Hilfe von Männern und Jungen.
- **Frauen und Sicherheit:** Frauen spielen eine Schlüsselrolle bei der Konfliktbewältigung sowie in Friedensprozessen und müssen vor sexueller Gewalt geschützt werden. (Umsetzung der Sicherheitsratsresolutionen 1325 (2000), 1820 (2008), 1888 (2009), 1889 (2009) und 1960 (2010)). Diese Resolutionen bilden die entscheidende Grundlage für die Verbesserung der Lage der Frauen in Konfliktregionen.
- **Wirtschaftliches Empowerment von Frauen:** Gesetze und Programme sollen angenommen und implementiert werden, die die wirtschaftlichen Möglichkeiten von Frauen erweitern und sicherstellen sollen. Gleichberechtigter Zugang zu Land und Besitz, Gleichstellung am Arbeitsplatz und gleiche Chancen im Wirtschaftsleben sollen gefördert werden.
- **Gleichstellung der Geschlechter bei Planung und Budgetierung auf nationaler, lokaler und sektoraler Ebene:** UN Women unterstützt die nationale Erstellung von Aktionsplänen, Budgets und Statistiken → *gender responsive budgeting*
- **Umsetzung der Konvention zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung von Frauen (CEDAW):** UN Women unterstützt Staaten bei der Ausarbeitung entsprechender nationaler Gesetze und Programme.
- **Umsetzung der Millenniums-Entwicklungsziele (MDGs):** Nicht nur für die Umsetzung des sich spezifisch mit Frauen befassenden dritten Zieles (Förderung der Gleichstellung der Geschlechter und des größeren Einflusses der Frauen) und des fünften Zieles (Reduktion der Müttersterblichkeitsrate um drei Viertel), sondern auch für die

<sup>9</sup> Zitiert nach: UN Women – Nationalkomitee Österreich, UN Women-Launch am 24. Februar 2011, [www.unwomen-nc.at/uploads/media/Presse\\_Info\\_UN\\_WOMEN.pdf](http://www.unwomen-nc.at/uploads/media/Presse_Info_UN_WOMEN.pdf).

<sup>10</sup> Ibid. Para 19.

Umsetzung aller übrigen MDGs ist Gleichberechtigung der Frauen eine notwendige Voraussetzung.

Neben diesen sieben Kernthemen wird UN Women Partner unterstützen, die in den Bereichen HIV/Aids, Migration, Rechtsstaatlichkeit, Umweltzerstörung und Klimawandel, soziale Sicherheit und Gesundheit von Müttern und Kindern arbeiten.

### III. Governance Structure

UN Women ist ein Unterorgan der Generalversammlung (wie z.B. UNDP, UNICEF, UNFPA). In den Bereichen, die sich mit normativer Arbeit befassen, also insbesondere jener Arbeit, die früher von DAW geleistet wurde (Vorbereitung der Frauenstatuskommission, Berichte des Generalsekretärs, Unterstützung bei der Erstellung von Länderberichten an das CEDAW Komitee, etc.) berichtet UN Women an die Frauenstatuskommission und bekommt von dieser auch die politischen Richtlinien für ihre Arbeit.

Im operationellen Bereich, also z.B. im Bereich von Programmen und Projekten, die früher von UNIFEM durchgeführt wurden, untersteht UN Women für die Richtlinien und die Berichtspflicht dem Verwaltungsrat.

#### 1. Verwaltungsrat (Executive Board)

Der Verwaltungsrat besteht aus Vertretern von 41 Staaten, aufgeteilt nach Regionalgruppen: 10 aus der afrikanischen Gruppe, 10 aus der asiatischen Gruppe, 4 aus der osteuropäischen Gruppe, 6 aus der latein-amerikanischen und karibischen Gruppe und 5 aus der Gruppe der westeuropäischen und anderen Staaten (WEOG).<sup>11</sup>

Dazu kommen noch vier Vertreter der Staaten mit den größten freiwilligen Beitragsleistungen zum Kern-Budget von UN Women und zwei Staaten, die nicht dem OECD/DAC angehören und freiwillige Beiträge zum Kern-Budget leisten.<sup>12</sup> Diese Zusammensetzung des Verwaltungsrates ist bisher einmalig in der Vereinten Nationen. Hier wurde einerseits besondere Rücksicht auf die Geberländer genommen, andererseits durch die Aufnahme von Ländern, die nicht der Gruppe der OECD/DAC Länder angehören, ein gewisser Einfluss der Entwicklungsländer auf die Programmgestaltung gewährleistet.

Die Sitze im Verwaltungsrat rotieren unter den Staaten der jeweiligen Gruppen. Aus der EU sind derzeit Finnland und die Niederlande in der

---

<sup>11</sup> UN Doc. A/RES/64/289 para. 60.

<sup>12</sup> Ibid. para 61.

WEOG vertreten. Die Gruppe der Geberländer setzt sich aus Norwegen, Spanien, Schweden und Großbritannien zusammen. Als Staaten, die nicht dem OECD/DAC angehören, sind Mexiko und Saudi Arabien vertreten.

Der Verwaltungsrat tritt zweimal jährlich zusammen, überprüft den Tätigkeitsbericht von UN Women und beschließt das Budget und den Arbeitsplan.

## 2. Finanzierung

Für das Budget in den ersten Jahren von UN Women wurden im Bericht des UN-Generalsekretärs 500 Millionen US-Dollar jährlich angestrebt.<sup>13</sup> Das ist eine Verdoppelung der Finanzmittel, über die die vier in UN Women zusammengeschlossenen Einheiten verfügten.

Die Finanzmittel für die Aufgaben, die früher von den beiden Sekretariatseinheiten DAW und OSAGI versehen wurden, und die ca. 8 Mio. US-Dollar betragen, werden auch weiterhin aus dem regulären UN-Budget zur Verfügung gestellt. Für die Aufgaben, die bisher UNIFEM und INSTRAW erfüllt haben, müssen die Budgetmittel wie bisher durch freiwillige Beiträge der Mitgliedstaaten und durch Sponsoren abgedeckt werden.<sup>14</sup>

Im Bericht des UN-Generalsekretärs, der den Vorschlag, UN Women einzurichten, enthält, wurde davon ausgegangen, dass die Einführung der neuen Gendereinheit soviel Enthusiasmus erzeugen werde, dass es zu einer „significant mobilization of voluntary funding from Governments, civil society and the private sector“<sup>15</sup> kommen wird. Die neue Einheit sei schon lange von den Staaten und der Zivilgesellschaft herbei geseht worden und müsse großzügig unterstützt werden, wenn sie den erwarteten Unterschied machen solle.<sup>16</sup> Leider sind die Geldquellen nicht so gesprudelt wie erwartet. Ganz im Gegenteil.

UN Women sieht sich einer schwierigen finanziellen Situation gegenüber. Obwohl jetzt mehr Staaten Beiträge an UN Women zahlen, blieben die Beiträge im Jahr 2011 weit hinter den Erwartungen zurück: 2011 konnten gerade einmal 225 Mio. Dollar erreicht werden. Der Finanzrahmen für das Biennium 2012 und 2013 wurde bereits auf 700 Mio Dollar

---

<sup>13</sup> UN Doc. A/64/588 para 47.

<sup>14</sup> UN Doc. A/RES/64/289 para. 75.

<sup>15</sup> UN Doc. A/64/588 para. 49.

<sup>16</sup> Ibid.



gekürzt.<sup>17</sup> Angesichts der Finanzkrise und des Sparkurses vieler Staaten werden sehr große Anstrengungen nötig sein, um dieses Ziel zu erreichen. Wenn dies nicht gelingt, besteht die Gefahr, dass UN Women ihr Mandat und den Arbeitsplan für 2011–2013 nicht erfüllen kann. Das würde ein Scheitern bedeuten.

#### **IV. Arbeitsplan 2011 – 2013**

##### **1. Ziele**

Der Arbeitsplan<sup>18</sup> legt mit Blick auf das Jahr 2017 sechs Ziele fest. 2013 wird es eine erste Zwischenprüfung der Ergebnisse und eine allfällige Anpassung des Arbeitsplanes geben.

- Steigerung der Zahl von Frauen in Leitungspositionen im politischen und sozialen Leben auf allen Ebenen.
- Verstärkte Teilnahme von Frauen am Wirtschaftsleben (WEP, Zugang zu Land, gleiche Bezahlung für gleichwertige Arbeit).
- Verhinderung von Gewalt gegen Frauen und besserer Zugang zu Serviceeinrichtungen für Opfer.
- Verstärkung der Rolle von Frauen in Friedensprozessen und besonderer Schutz der Frauen und Mädchen in Konflikten.
- Verstärkte Einführung von gender-gerechter Budgetierung und Planung.
- Sicherstellung eines umfassenden Regelwerkes globaler Normen, Politiken und Standards zu gender equality und women's empowerment, das dynamisch ist, auf neue Herausforderungen und Chancen reagieren kann und eine sichere Basis für Handlungen von Regierungen und anderen Stakeholdern auf allen Ebenen bildet.

Der Verwaltungsrat hat dem Arbeitsplan zugestimmt und UN Women beauftragt einen jährlichen Fortschrittsbericht vorzulegen.<sup>19</sup>

---

<sup>17</sup> Executive Board of the United Nations Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women, Report on the annual session of 2011, 27 to 30 June 2011, UN Doc. UNW/2011/10 vom 12. September 2011.

<sup>18</sup> United Nations Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women strategic plan, 2011-2013, UN Doc. UNW/2011/9 vom 16. Mai 2011.

<sup>19</sup> Executive Board of the United Nations Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women, Decision 2011/3, UN Doc. UNW/2011/13 vom 30. Juni 2011.

## 2. Ergebnisse des ersten Jahres

### a) *Struktur der Einheit*

Auf der Ebene des Headquarters in New York ist der Konsolidierungsprozess weitgehend abgeschlossen. Eine neue Managementstruktur ist etabliert. Unter der Leitung der Exekutivdirektorin gibt es drei Zweige:

- *Zweig A zuständig für*

- Unterstützung der Frauenstatuskommission und anderer intergouvernementaler Prozesse
- Koordination im UN-System
- strategische Partnerschaften
- Ressourcenmobilisierung
- Bewusstseinsbildung
- Kommunikation und Öffentlichkeitsarbeit

steht unter der Leitung der stellvertretenden Exekutivdirektorin, ASG Lashmi Puri;

- *Zweig B zuständig für Programme und Politiken*

- Forschung, Datensammlung, Analyse der Politiken, Information
- Wissensvermittlung
- Training, Süd-Süd-Kooperation
- Rechenschaftsberichte und Monitoring des UN-Systems
- Globale und regionsübergreifende Programme
- Multi-donor Trust Funds
- Überwachung und Unterstützung für die Programmerstellung auf Länderebene
- Regionale Abteilungen mit subregionalen Büros und Länderbüros in Afrika, den arabischen Staaten, Asien und dem Pazifik, Zentral- und Osteuropa/GUS-Staaten sowie Lateinamerika und der Karibik

steht unter der Leitung des stellvertretenden Exekutivdirektors, ASG John Hendra;

- *Zweig C zuständig für Administration und Personal*

- Budget
- Finanzen
- Beschaffungswesen
- IT
- Rechtsangelegenheiten

steht unter der Leitung einer Direktorin.

Veränderungen auf der regionalen und Länderebene sollen 2012/13 umgesetzt werden. USG Bachelet legte dem Verwaltungsrat in der letzten Session vom 29. Mai bis 1. Juni 2012 einen Bericht zur „Regionalen Architektur“ vor.<sup>20</sup>

### *b) Partnerschaften*

Die Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft wurde verstärkt. Ein Beirat aus VertreterInnen der Zivilgesellschaft wurde gegründet, der die Exekutivdirektorin beraten wird und die Verbindung zur Zivilgesellschaft stärken soll.

Auch Partnerschaften mit dem privaten Sektor wurde aufgenommen. Hier geht es nicht nur um sie Möglichkeit, diesen Sektor als Förderer zu gewinnen, sondern auch um Bewusstseinsbildung und Werbung für UN Women. Partnerschaften wurden z.B. mit Coca Cola, Avon und Tag Heuer eingegangen. Mit Microsoft wird an einem Programm gearbeitet, das eine Nutzung von Informations- und Kommunikationstechnologien für wirtschaftliche und politische Empowerment-Programme von Frauen ermöglicht.

### *c) Öffentlichkeitsarbeit/Publikationen*

UN Women hat seine erste große Publikation, den sog. Flagship Report „2011-2012 Progress of the World's Women: In Pursuit of Justice“ publiziert.<sup>21</sup> Es ist ein sehr umfassender Bericht, der sich mit den Hindernissen, die Frauen bei der Suche nach Gerechtigkeit in Rechtssystemen, z.B. bei Gerichten, oder im Erbrecht, vorfinden, eingehend befasst. Der Bericht zeigt aber auch in einer Reihe von Fallstudien Wege auf, wie diese Herausforderungen in verschiedenen Ländern bewältigt wurden.

Dem Thema Gerechtigkeit für Frauen während und nach Konflikten ist ein eigenes Kapitel gewidmet. Der Bericht setzt sich aber auch mit der Suche von Frauen nach sozialer Gerechtigkeit auseinander. Nur wenn „gender justice“ erreicht wird, können die Millenniums-Entwicklungsziele erreicht werden. Der Bericht befasst sich ausführlich mit dem Stand der Umsetzung der MDGs in Hinblick auf Frauen. Der Bericht schließt mit zehn Empfehlungen, wie Rechtssysteme gender-sensitiv gemacht werden können.

---

<sup>20</sup> Executive Board of the United Nations Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women, Regional architecture. Report, UN Doc. UNW/2012/5 vom 24. April 2012.

<sup>21</sup> „2011-2012 Progress of the World's Women: In Pursuit of Justice“; UN Women (ed.) 2011. Der Bericht kann von <http://progress.unwomen.org> heruntergeladen werden.

UN Women hat auch seine Medienpräsenz wesentlich verstärkt und stützt sich dabei auch auf die Social media.

## V. Ergebnisse

UN Women hat in allen sieben Schwerpunktbereichen die Arbeit der Vorgängerorganisationen weitergeführt. Zwischenziele wurden in der Projektarbeit für die Jahre 2011, 2013, 2015 und 2017 eingeführt, sodass der Fortschritt in der Umsetzung der Ziele leicht überprüft werden kann. Hier kann man feststellen, dass auf manchen Gebieten die gesetzten Zwischenziele von den unterstützten Staaten bereits vorzeitig erreicht wurden, z.B. verstärkte Teilnahme von Frauen im politischen Bereich (Wählerinnen, Parlamentarierinnen, Bürgermeisterinnen), in Bezug auf gender-responsive Budgeting oder im Bezug auf Beendigung der Gewalt gegen Frauen und Bereitstellung von Serviceeinrichtungen für Opfer von Gewalt.<sup>22</sup>

UN Women nützte ihr neues Mandat zur Förderung, Koordination, Unterstützung und Überwachung der Arbeit der Organisationen des UN-Systems im Genderbereich, um eine effizientere und effektivere Koordination der Arbeit im UN-System zu erreichen. Gemeinsam mit anderen UN-Partnern wurde ein Aktionsplan für das gesamte UN-System<sup>23</sup> ausgearbeitet, der den Rahmen für die Überprüfung der Fortschritte in Gender mainstreaming darstellt. Im Großen und Ganzen kann man sagen, dass die Konsolidierung der vier mit Genderangelegenheiten befassten Einheiten in einer neuen Entität erstaunlich schnell gelungen ist. Natürlich gibt es immer noch Prozesse, die vereinfacht werden, und Abläufe, die verbessert werden müssen.

Das Hauptproblem ist wie so oft die finanzielle Basis für die Arbeit der Organisation im Programm- und Projektbereich. Die Nachfrage der Staaten um Unterstützung bei der Ausarbeitung von Gesetzen, Programmen und Aktionsplänen zur Erreichung von Gender Equality und Women's Empowerment nimmt stetig zu. Beiträge zum Kernbudget, also jenen Mitteln, die nicht vom Geber einem spezifischen Projekt zugewiesen wurden, nahmen zwar im Jahr 2011 um 60 % zu, die Steigerung bei den gebundenen Beiträgen betrug allerdings nur 6 %.<sup>24</sup>

---

<sup>22</sup> Executive Board of the United Nations Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women. Progress made on the United Nations Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women strategic plan, 2011-2013. Report of the Under-Secretary-General/Executive Director, UN Doc. UNW/2012/4.

<sup>23</sup> Ibid. para 62.

<sup>24</sup> Ibid. para 82 ff.

Finanziell erfolgreich sind die beiden von UN Women verwalteten Trust Funds.

Insbesondere der Trust Fund zur Beseitigung der Gewalt gegen Frauen ist erstklassig gemanagt und vergibt Förderungen an NGOs, Regierungen und UN Länderteams zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und Mädchen. Der Fonds für Gender Equality vergibt Förderungen an Frauenorganisationen und Regierungsstellen zur Förderung des Empowerments von Frauen im wirtschaftlichen und politischen Bereich.

Die in den beiden Fonds gebundenen Mittel sind nicht Teil des Kern-Budgets von UN Women.

USG Bachelet verwendet einen Großteil ihrer Zeit damit, Geldmittel für das Budget zu beschaffen. Hier spielen Partnerschaften mit Stiftungen und Unternehmen eine besondere Rolle. Um mehr Großsponsoren zu betreuen, fehlen aber wieder die personellen Ressourcen.

Wenn die Staaten ihre freiwilligen Beiträge in den nächsten zwei Jahren nicht wesentlich erhöhen, sieht die Zukunft von UN Women eher düster aus.



# Der UN-Menschenrechtsrat: Was kann er leisten, was nicht?

Theodor Rathgeber

## I. Einleitung

Der UN-Menschenrechtsrat (MRR) (engl. *Human Rights Council; HRC*) entstand aus der fundamentalen Kritik an der früheren UN-Menschenrechtskommission, die über sechs Jahrzehnte zwar zentrale Standards der internationalen Menschenrechte verhandelt und beschlossen hatte, aber immer weniger in der Lage war, die eigenen Standards in politische Bewertungen gegenüber Ländersituationen umzusetzen. Die Stellungnahmen der Menschenrechtskommission zu Ländersituationen waren in zusehends entscheidendem Maße geopolitischen Erwägungen gefolgt und hatten sich von den Bedürfnissen der Opfer von Menschenrechtsverletzungen entfernt.<sup>1</sup> Im Zuge der von Seiten des damaligen UN-Generalsekretärs Kofi Annan betriebenen Reform der Vereinten Nationen beschloss die UN-Generalversammlung im März 2006 in ihrer Resolution 60/251 die Abschaffung der Menschenrechtskommission und die Etablierung eines Menschenrechtsrates.

Seine wesentlichen Aufgaben unterscheiden sich auf den ersten Blick nicht grundlegend von den Aufgaben der Kommission: die Entwicklung neuer Menschenrechtsstandards, die Fortentwicklung und Interpretation bestehender Standards sowie Richtlinien zu deren Umsetzung, in diesem Fall durch die Mandate der UN-Sonderverfahren (Special Procedures)<sup>2</sup> sowie die politische Durchsetzung und institutionelle Bewertung durch den Rat. Diese Aufgabenstellung wird ergänzt durch die Berichte der Sonderverfahren, deren Handlungsempfehlungen für Regierungen und Beschwerdemöglichkeiten für Individuen sowie durch die Berichte des UN-Hochkommissariats für Menschenrechte (OHCHR) und des UN-Generalsekretärs. Bei näherem Hinschauen fallen jedoch Unterschiede ins Auge, die in der Rückschau von nunmehr sechs Jahren Existenz des MRR durchaus Änderungen in der Arbeit des Rates erklären können.

---

<sup>1</sup> Zur Kritik vgl. etwa *United Nations – General Assembly*, In larger freedom: towards development, security and human rights for all. Report of the Secretary-General; UN Doc. A/59/2005, 21 March 2005.

<sup>2</sup> In Ergänzung zum eigentlichen Monitoring durch die UN-Vertragsorgane.

Bevor wir dazu Details aufführen, zuvor die naheliegende Frage: Wie bemessen wir eigentlich die Arbeit von Institutionen der Vereinten Nationen wie der früheren Menschenrechtskommission und des heutigen Menschenrechtsrates, die qua Mandat und Kompetenz keine erzwingenden Maßnahmen beschließen können, sondern auf Dialog, Kooperation und freiwillige Streitschlichtung festgelegt sind? Soweit es um Kriterien zur ‚amtlichen‘ Datenerhebung und deren Einbettung in den Kanon der Menschenrechtsstandards geht, haben die mit dem Menschenrechtsrat direkt kooperierenden Institutionen der Vereinten Nationen ein Bündel an Richtlinien und Handbüchern entwickelt.<sup>3</sup>

Die Aus- und Bewertung durch den Rat folgt jedoch nicht allein den normativen Vorgaben, sondern wird aufgrund seiner Zusammensetzung – d.h. Staaten und keine Experten – immer auch politische Aspekte beinhalten. Insofern fällt die Antwort auf die Frage, wie die Arbeit des MRR einzuschätzen ist, recht unterschiedlich aus, je nachdem, ob die Antwort durch Regierungen, nichtstaatliche Akteure, Opfer oder akademisch-distanzierte Beobachter erfolgt. Der vorliegende Text ist im wesentlichen aus der Perspektive nichtstaatlicher Akteure geschrieben.

## II. Zum Mandat des Menschenrechtsrates

Im Unterschied zur Menschenrechtskommission wurde dem Rat durch GV-Resolution 60/251 eine relativ detaillierte Aufgabenstellung vorgegeben. Unter Punkt (*Operative Paragraph; OP*) 2 der Resolution wird dem Rat der Schutz und die Förderung aller Menschenrechte und Grundfreiheiten, auf faire und gleiche Weise zur Aufgabe gestellt. OP 5 spezifiziert in den Unterabschnitten a) bis j) die Aufgaben: die Förderung der inter-

---

<sup>3</sup> Vgl. *Commission on Human Rights*, Rationalization of the Work of the Commission. Enhancing and Strengthening the Effectiveness of the Special Procedures of the Commission on Human Rights. Note by the United Nations High Commissioner for Human Rights, UN Doc. E/CN.4/2006/116, 12 December 2005; *UN Coordination Committee of Special Procedures*, Internal Advisory Procedure to Review Practices and Working Methods, 25 June 2008, [http://www2.ohchr.org/english/bodies/chr/special/annual\\_meetings/docs/InternalAdvisoryProcedure.doc](http://www2.ohchr.org/english/bodies/chr/special/annual_meetings/docs/InternalAdvisoryProcedure.doc); dieselbe, Manual of Operations of the Special Procedures of the Human Rights Council, August 2008, [http://www2.ohchr.org/english/bodies/chr/special/docs/Manual\\_August\\_2008.doc](http://www2.ohchr.org/english/bodies/chr/special/docs/Manual_August_2008.doc); *United Nations – Economic and Social Council*, Report of the High Commissioner for Human Rights on Implementation of Economic, Social and Cultural Rights, UN Doc. E/2009/90, 8 June 2009; *Human Rights Council*, Follow-up to Human Rights Council Resolution 5/1. General Guidelines for the Preparation of Information under the Universal Periodic Review, UN Doc. A/HRC/DEC/6/102, 27 September 2007. Zu erwähnen wären ebenso die *UN-Vertragsorgane (UN Human Rights Treaty Bodies)* mit ihren jeweiligen Allgemeinen Bemerkungen (*General Comments*) sowie den Richtlinien von 2005 in: *United Nations - International Human Rights Instruments*, Report on the Working Methods of the Human Rights Treaty Bodies Relating to the State Party Reporting Process, UN Doc. HRI/MC/2005/4, 25 May 2005, und in: *United Nations - International Human Rights Instruments*, Report on Indicators for Promoting and Monitoring the Implementation of Human Rights, UN Doc. HRI/MC/2008/3, 6 June 2008.



nationalen Menschenrechte, ihre weitere Entwicklung und Umsetzung, die Stärkung der Menschenrechte mittels Bildung und Ausbildung, technische Hilfe und Kapazitätsbildung, die vollständige Umsetzung der menschenrechtlichen Verpflichtungen mittels UN-Konferenzen und -Gipfeltreffen, die Durchführung des Verfahrens der Allgemeinen Regelmäßigen Überprüfung aller Mitgliedstaaten auf die Erfüllung ihrer Verpflichtungen auf dem Gebiet der Menschenrechte (*Universal Periodic Review; UPR*), die Benennung und Bewertung insbesondere von massiven und systematischen Verletzungen der Menschenrechte, die rasche Reaktion auf Menschenrechtsnotlagen, präventive Maßnahmen durch Dialog und Zusammenarbeit, die Beachtung der Leitgrundsätze Universalität, Unparteilichkeit, Nicht-Selektivität, konstruktiver Dialog und internationale Zusammenarbeit. Ausdrücklich nennt Absatz 11 die Zusammenarbeit mit nichtstaatlichen Organisationen (NGOs) und nationalen Menschenrechtsinstitutionen (*National Human Rights Institutions; NHRIs*) sowie die Durchführung der Sonderverfahren als institutionelle Bestandteile der Ratsarbeit. Außerdem sollten die Mitgliedstaaten des MRR höchsten Standards bei der Förderung und dem Schutz der Menschenrechte genügen. Den Werdegang der Menschenrechtskommission vor Augen, verpflichtete die Generalversammlung außerdem in Resolution 60/251 den Rat und der Generalversammlung, die Arbeit des MRR nach fünf Jahren zu überprüfen (OP 1, 2 und 16) und über den Fortgang zu entscheiden (Stichwort: *Review*).

Auf den Prüfstand kam die Effektivität des Rates und sein institutionelles Setting: Welche der unter OP 5.a-j) benannten Aufgaben wurden wie erfüllt: in Form von Resolutionen, präsidentialen Statements, regelmäßigen Analysen, öffentlichen Debatten auf der Grundlage der Tagesordnung und weiteren Instrumenten des Rates entsprechend den normativen Vorgaben. Kam der Rat insbesondere seiner Verpflichtung zur Umsetzung des Mandats bei massiven und systematischen Verletzungen der Menschenrechte, der Prävention von Menschenrechtsverletzungen (*early warning*) sowie der umgehenden Reaktion auf Menschenrechtsnotlagen, etwa in Form von Sondersitzungen, nach? Weitere Fragen im Zuge des Review-Prozesses (2010 und 2011) beschäftigten sich mit der Entwicklung von Standards, dem Aufnehmen aktueller Debatten zu möglichen neuen Standards in Form von Podiumsdiskussionen, der technischen Unterstützung für einzelne Regierungen durch das Hochkommissariat für Menschenrechte, der institutionellen Umsetzung der Aufgabenstellung und nicht zuletzt der Durchführung des UPR-Verfahrens.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Zu Einzelheiten, der Durchführung des Review-Prozesses und den Ergebnissen s. *Theodor Rathgeber*, Verharren auf dem Unfertigen. Die Ergebnisse des ersten Überprüfungsprozesses des UN-Menschenrechtsrates sind mager, in: Vereinte Nationen 59 (2011), S. 215-220, und

Der Review-Prozess zur Arbeit und Funktionalität des Rates versprach Spannung, denn insbesondere nichtstaatliche Akteure, Opfer und Beobachter von außen durften in den ersten Jahren den Eindruck gewonnen haben, dass der Rat auf menschenrechtliche Krisen und chronische Menschenrechtsverletzungen kaum oder ungenügend reagiert und seinen institutionellen Rahmen bei weitem nicht ausgeschöpft hatte. Unterschiedliche Mehrheiten der Mitgliedstaaten verdamnten den Rat immer wieder zur Untätigkeit etwa in Bezug auf die Menschenrechtssituation im Irak, in Guantánamo, Simbabwe, Eritrea, China; im Iran, in Belarus, auf die Angriffe auf Demonstranten in Tunesien, Ägypten, Libyen und Syrien, auf Kleiderordnungen im öffentlichen Raum, Minarett-Bauten, Roma oder Flüchtlinge in Westeuropa.

Es mangelte dem Rat vor allem am Engagement mit Blick auf Ländersituationen. Als größte Verhinderer von öffentlichen Debatten und Beschlussfassungen zu einem Land aus ihren Bündnissystemen traten die Blockfreienbewegung (NAM) und die Organisation Islamischer Zusammenarbeit (OIC)<sup>5</sup> sowie Russland, China und Kuba auf. Allerdings unternahm auch die Gruppe der westlichen Staaten (WEOG) wenig Anstrengungen, um ein Land aus ihrer Mitte selbstkritisch einer politischen Bewertung zu unterziehen. Seiner Aufgabe, Menschenrechtsverletzungen politisch zu bewerten und mittels Dialog und Kooperation Streit schlichtend auf Regierungen und deren Regierungsführung zwecks Veränderung einzuwirken oder drohende Verletzungen präventiv abzuwehren, war der Rat in den ersten Jahren nur in Ausnahmefällen gerecht geworden. Die von einer Mehrheit der Staaten zugelassene Problemwahrnehmung und -erörterung im Rat war von der Lebenswirklichkeit der Opfer in der Regel weit entfernt, und der Rat drohte, die Geschichte der Kommission in unrühmlicher Weise fortzuschreiben. Der Review-Prozess förderte solche Erkenntnisse zwar zutage. Die formell beschlossenen Änderungen blieben jedoch dieser Fehleranzeige gegenüber ungenügend, und die seit 2010 einsetzende, neue Dynamik im Rat war nur mittelbar dem Review-Prozess geschuldet; dazu später mehr.

### III. Zur Struktur des Menschenrechtsrates

Der UN-Menschenrechtsrat setzt sich aus 47 Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen zusammen, in Anlehnung an die Regelung der UN-Generalversammlung verteilt nach geographischem Proporz: Regionalgruppe

---

*ders.*, New Prospects for Human Rights? The Human Rights Council between the Review Process and the Arab Spring. FES International Policy Analysis, FES Geneva 2012.

<sup>5</sup> Im Juni 2011 hat die OIC ihren Namen geändert: Aus der Organisation der Islamischen Konferenz wurde Organisation der Islamischen Zusammenarbeit.

Afrika 13 Sitze, Regionalgruppe Asien 13 Sitze, Regionalgruppe Lateinamerika und Karibik (GRULAC) 8 Sitze, Regionalgruppe westliche und andere Staaten (WEOG) 7 Sitze und Regionalgruppe Osteuropa (EEG) 6 Sitze<sup>6</sup>. Die Wahl eines Staates erfolgt für drei Jahre durch die UN-Generalversammlung mit absoluter Mehrheit (von z.Zt. 193 Staaten, d.h. es sind mindestens 97 Stimmen erforderlich), eine direkte Wiederwahl ist einmal möglich. Pro Jahr wird ein Drittel der Ratsmitglieder gewählt. Die Mitgliedstaaten des Rates sollen höchsten Anforderungen in Sachen Menschenrechte genügen und sind gehalten, zur Wahl eine Liste von Vorhaben (*pledges*) vorzulegen, die der gewählte Staat freiwillig und zusätzlich zu seinen sonstigen Verpflichtungen erbringen will. Es gibt zwar bislang kein Verfahren, das diesen höchsten Standard oder die Umsetzung der Wahlversprechen wirksam überprüft. Sri Lanka scheiterte jedoch 2008 aufgrund der damaligen Menschenrechtsslage im Land bei dem Versuch, sich wieder in den Rat wählen zu lassen, und Libyen unter Gaddafi wurde 2011 für mehrere Monate als Mitglied des Rates suspendiert.

Die aktuelle Mitgliedschaft des MRR (19. Juni 2011 - 31. Dezember 2012) setzt sich folgendermaßen zusammen (Ablauf des Mandats in Klammern): **Afrika-Gruppe:** Angola (2013), Benin (2014), Botswana (2014), Burkina Faso (2014), Dschibuti (2012), Kamerun (2012), Kongo (2014), Libyen (2013), Mauretanien (2013), Mauritius (2012), Nigeria (2012), Senegal (2012), Uganda (2013); **Asien-Gruppe:** Bangladesch (2012), China (2012), Indien (2014), Indonesien (2014), Jordanien (2012), Kirgisistan (2012), Kuwait (2014), Malaysia (2013), Malediven (2013), Philippinen (2014), Katar (2013), Saudi-Arabien (2012), Thailand (2013); **GRULAC:** Chile (2014), Costa Rica (2014), Kuba (2012), Ecuador (2013), Guatemala (2013), Mexiko (2012), Peru (2014), Uruguay (2012); **WEOG:** Belgien (2012), Italien (2014), Norwegen (2012), Österreich (2014), Schweiz (2013), Spanien (2013), USA (2012) und **EEG:** Moldawien (2013), Polen (2013), Rumänien (2013), Russische Föderation (2012), Tschechische Republik (2014), Ungarn (2012). Kuba und China werden im Jahr 2013 dem Rat auf jeden Fall nicht angehören, da beide Staaten in zwei aufeinanderfolgenden Mitgliedschaften gewählt worden waren und nun mindestens ein Jahr pausieren müssen.

Die jährlich zwischen den Regionalgruppen wechselnde Präsidentschaft wird aktuell von Uruguay ausgeübt. Die vier Vize-Präsidentschaften kommen aus den anderen Ländergruppen; z.Zt. Kamerun, Kirgisistan, Österreich und Ungarn. Das Sekretariat des MRR bestand bislang aus Perso-

---

<sup>6</sup> Die Menschenrechtskommission zählte 53 Mitgliedstaaten und war nach einem anderen geographischen Proporz aufgeteilt.

nal, das vom Hochkommissariat für Menschenrechte zur Verfügung gestellt wurde. Im Zuge des Review-Prozesses wurde beschlossen, zukünftig ein eigenes Sekretariat aufzubauen. Die bisherigen Unterorgane des MRR bilden der Beratende Ausschuss (*Advisory Committee*), das Sozialforum, das Forum für Minderheiten und der Expertenmechanismus zu den Rechten indigener Völker (EMRIP), die zwischen zwei und 14 Tagen pro Jahr tagen.

Der MRR tagt drei Mal pro Jahr in sogenannten regulären Sitzungen (meist in den Monaten März (Hauptsitzung), Juni und September) mit einer Dauer von insgesamt mindestens 10 Wochen. Dazu kommen drei 14-tägige Sitzungen zur Durchführung der mündlichen Anhörungen beim UPR-Verfahren (in Form einer Arbeitsgruppe) sowie Sondersitzungen, die von mindestens einem Drittel der Ratsmitglieder (16 Mitglieder) beantragt werden müssen; davon gab es bislang 19. Zusammen mit Büro- und vorbereitenden Sitzungen sowie den Tagungen der Unterorgane tagt der MRR fast das gesamte Jahr über – ein signifikanter Unterschied zur Menschenrechtskommission, die sich in jedem Frühjahr für sechs Wochen getroffen hatte und dazwischen als Institution kaum mehr in Erscheinung trat.

Die Agenda des Rates umfasst zehn Tagesordnungspunkte im Vergleich zu 21 seitens der früheren Kommission. Trotz intensiver Verhandlungen bei der Einrichtung des Rates (Stichwort Institutionenbildung) gelang es nicht, den umstrittenen Tagesordnungspunkt zu den „*seit 1967 besetzten palästinensischen Gebieten*“ zu streichen (TOP 7). Faktisch wird dadurch Israel als einziges Land bei jeder regulären Sitzung des Menschenrechtsrates an den Pranger gestellt. Ohne Zweifel gibt es insbesondere in den von Israel besetzt gehaltenen Gebieten einiges aus menschenrechtlicher Sicht zu sagen, so zur Versammlungs- und Meinungsfreiheit oder zum Siedlungsbau. Angesichts einer Reihe von Staaten mit ähnlich schwerwiegenden Menschenrechtsproblemen stellt dieser Automatismus einen Akt institutionalisierter Willkür dar. Neu in die Agenda eingefügt wurden Podiumsdiskussionen, die zum Teil strittige Themen ausloten und diskursbildend wirken.

Weitgehend unverändert blieb die Struktur der UN-Sonderverfahren (*Special Procedures*), deren Mandate von Sonderberichterstatter/innen, Unabhängigen Experten/innen, Arbeitsgruppen oder Sondergesandten des UN-Generalsekretärs ausgeübt werden. Momentan (Juli 2012) hat der Rat insgesamt 36 thematische Mandate<sup>7</sup> und 12 Ländermandate<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> Zu den thematischen Mandaten s. <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/Themes.aspx>.

<sup>8</sup> Zu Belarus, den seit 1967 besetzten palästinensischen Gebieten, Elfenbeinküste, Eritrea, Haiti, Kambodscha, Iran, Myanmar, Nordkorea, Somalia, Sudan und Syrien.

eingrichtet. Die Vorauswahl der Mandatsträger/innen wurde neu einer Arbeitsgruppe übertragen, die eine Berufungsliste erstellt, an die sich der Ratspräsident oder die Ratspräsidentin jedoch nicht zwingend halten muss. Die Mandatsträger/innen zu Themen werden auf drei Jahre berufen, mit der Möglichkeit der einmaligen Wiederwahl. Die Mandate zu Ländern werden jedes Jahr überprüft und gegebenenfalls für ein weiteres Jahr verlängert, wobei die Mandatsträger/innen ebenfalls längstens sechs Jahre berufen werden können. Neu im Vergleich zur Menschenrechtskommission war die Einführung eines Verhaltenskodex‘ (Code of Conduct), der die Arbeit der Mandatsträger/innen stärker der Kontrolle der Staaten unterwerfen sollte; bislang mit überschaubaren Auswirkungen.

Vollständig neu in die Arbeit und Funktion des Rates eingefügt wurde das periodische Länderprüfverfahren Universal Periodic Review (UPR). Alle Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen sind gehalten, dieses Prüfverfahren zu durchlaufen; und in der Tat haben im ersten Zyklus (2008-2012) alle teilgenommen. Das UPR-Verfahren war eingeführt worden, um dem Vorwurf der willkürlich-selektiven Kritik an einzelnen Staaten zu begegnen und durch ein Verfahren zu ergänzen, das in periodischen Abständen die Menschenrechtssituation in jedem UN-Mitgliedstaat prüft. Nach Beendigung des ersten Zyklus im Jahr 2012 kann dieses Ziel als erfolgreich umgesetzt bewertet werden.<sup>9</sup> Allerdings hat die momentane israelische Regierung mit Verweis auf die willkürliche Praxis des TOP 7 angekündigt, sich absehbar nicht mehr an den Beratungen des MRR zu beteiligen, insofern auch nicht mehr am UPR-Verfahren teilzunehmen.

Ein Unikat innerhalb der Vereinten Nationen ist die institutionelle Einbindung nichtstaatlicher Akteure in Struktur und Funktionen des MRR. Dies umfasst nationale Menschenrechtseinrichtungen (z.B. Deutsches Institut für Menschenrechte), nichtstaatliche Organisationen (NGOs) mit konsultativem Status<sup>10</sup> sowie andere relevante Interessengruppen wie Universitäten und Einzelpersonen mit Sondergenehmigung. Diese Beteiligung eröffnet auch Opfern von Menschenrechtsverletzungen die Möglichkeit, sich mittels eines mündlichen Statements direkt an den Rat wenden zu können.

#### **IV. Ergebnisse des Review-Prozesses**

Bei Gründung des UN-Menschenrechtsrats im Juni 2006 hatte die UN-Generalversammlung in Resolution A/RES/60/251 bereits festgelegt,

---

<sup>9</sup> Zu Einzelheiten des Verfahrens und einer Vielzahl von Bewertungen s. <http://www.upr-info.org>.

<sup>10</sup> Ohne konsultativen Status beim Sozialen Forum, Forum für Minderheiten und EMRIP.

dass dessen Arbeit und Funktion nach fünf Jahren überprüft werden sollte. OP 1 der Resolution besagt, „*die Versammlung wird den Status des Rates binnen fünf Jahren prüfen*“. OP 16 führt aus, dass der Rat „*seine Tätigkeit und Funktionsweise fünf Jahre nach seiner Einrichtung überprüfen und der Generalversammlung Bericht erstatten wird*“. Der Beurteilung zugrunde zu legen war das Mandat des Rates nach OP 2 und die Ausführungen in OP 5.a-j). Aus Resolution 60/251 ergab sich eine dreifache Aufgabenstellung: 1. die Überprüfung des Status‘ des Menschenrechtsrats im UN-System, 2. die Evaluierung seiner Tätigkeit und Funktion sowie 3. die Beurteilung der Länderüberprüfung UPR.

Im Oktober 2009 begannen die ersten Vorbereitungen und der Rat beschloss, den Review-Prozess ausschließlich unter Staaten durchzuführen. Nichtstaatliche Akteure konnten zwar an öffentlichen Sitzungen teilnehmen, aber es gab nur geringe Möglichkeiten, den Prozess offiziell zu kommentieren. Eine Reihe von Staaten signalisierte von vornherein wenig bis kein Interesse daran, die ausgehandelte Struktur des Rates<sup>11</sup> grundsätzlich in Frage stellen zu wollen.

Gleichwohl fanden zahlreiche informelle Treffen und internationale Konferenzen in- und außerhalb des UN-Rahmens statt, um Forderungen abzustimmen und über taktisches Vorgehen zu beraten. Regierungen, UN-Organisationen, wissenschaftliche Einrichtungen, NGOs und NHRIs trafen sich ab Ende 2009 in Mexico City, Paris, Rabat, Seoul, Algier, Montreux, Buenos Aires, Wilton Park und Berlin. Die Ergebnisse wurden als sogenannte Non-Papers in den Verhandlungsprozess eingebracht und auf der Extranet-Seite des Menschenrechtsrats veröffentlicht.<sup>12</sup>

Gemessen am normativen Anspruch und den Erwartungen von Opfern und Menschenrechtsverteidiger/innen fiel das Ergebnis des Review-Prozesses mager aus.<sup>13</sup> Statt einer gründlichen Reform wurde der Status quo beibehalten, mit Feinjustierungen bei einzelnen Aspekten. Pointiert formuliert schützten die Regierungen mit diesen Ergebnissen einmal mehr vor allem sich selbst.

Vor allem die Möglichkeit, auf akute Krisensituationen oder chronische Verletzungen der Menschenrechte mit einem von machstrategischen Überlegungen unabhängigen Vorgehen reagieren zu können (*trigger system*), wurde von einer Staatenmehrheit verworfen. Vorgeschlagen worden war, dass optional der UN-Generalsekretär, die UN-Hochkommissarin für Menschenrechte, der UN-Sondergesandte zur Verhütung

---

<sup>11</sup> Festgelegt in den Resolutionen A/HRC/RES/5/1 (Institutionenbildung) und 5/2 (Code of Conduct), Juni 2007.

<sup>12</sup> Siehe: <http://portal.ohchr.org/portal/page/portal/HRCExtranet>.

<sup>13</sup> Zu Einzelheiten des Review-Prozesses s. Angaben in Fußnote 4.

von Völkermord oder eine Gruppe von mindestens fünf Mandatsträgern/innen der Sonderverfahren das Recht haben sollten, eine Debatte zu einem Land oder einem Thema beantragen und auf die Agenda setzen zu können. Abgelehnt worden war ebenso die Reform, die Empfehlungen der Sonderverfahren und ihre Umsetzung zum Gegenstand der Beratungen im Rahmen der Agenda zu machen und somit die Kooperationswilligkeit der Regierungen öffentlich prüfen zu können.

Die weitreichendsten Änderungen des Review-Prozesses betrafen das UPR-Verfahren.<sup>14</sup> Der Zyklus aller Länderprüfungen wurde auf 4,5 Jahre (bislang vier) mit 14 Sitzungsrunden (zuvor 12) erweitert. Pro UPR-Arbeitsgruppe werden nur noch 14 (nicht mehr 16) Staaten überprüft, die Anhörung wird von drei auf bis zu 3,5 Stunden verlängert. Der zu überprüfende Staat soll eindeutig zu erkennen geben, welche Empfehlungen er annimmt, welche nicht. Auf freiwilliger Basis sollen die Staaten eine Halbzeitbilanz vorlegen. Alle Staaten sollen bei der Anhörung (Arbeitsgruppensitzung) das Wort ergreifen können; gegebenenfalls auf eine Minute Redezeit beschränkt. Verändert wurden ebenso die Zeiteinteilung bei der Anhörung und die Berichtsformate.

Erweitert wurde die Beteiligung nationaler Menschenrechtseinrichtungen (*National Human Rights Institutions*; NHRI), soweit sie über den A-Status verfügen.<sup>15</sup> So erhalten die NHRIs bei der Ratssitzung, die den UPR-Bericht der Arbeitsgruppe offiziell annimmt, direkt nach dem zu überprüfenden Staat ein Rederecht eingeräumt. Ebenso können NHRIs eigene Kandidaten/innen für Mandate der Sonderverfahren benennen und – analog zum UPR-Verfahren – beim interaktiven Dialog über eine Ländersituation direkt nach der betroffenen Regierung eine Stellungnahme abgeben. Geändert wurde schließlich der Tagungszyklus des Rates, der ab 2013 mit dem Monat Januar beginnen wird (früher Mitte Juni).

## V. Informelle Veränderungen

Im Unterschied zu den Ergebnissen des Review-Prozesses war ab Ende 2009 eine neue Dynamik im MRR erkennbar, messbar anhand neuer methodischer Elemente bei der Sitzungsdurchführung und veränderter Mehrheitsverhältnisse bei Abstimmungen. In den Jahren nach 2010 bis zum Abfassen dieses Textes (Mitte 2012) erwies sich der Rat als reformoffene Institution; solange die Reform offiziell nicht als solche benannt wurde. Vorschläge für den Review-Prozess fanden nach und nach in die

---

<sup>14</sup> S. MRR-Resolution 16/21 vom 25. März 2011 (UN Doc. A/HRC/RES/16/21) sowie MRR-Entscheidung 17/119 vom 17. Juni 2011 (UN Doc. A/HRC/DEC/17/119).

<sup>15</sup> Näheres zu den NHRIs: <http://www.ohchr.org/en/countries/nhri/pages/nhrimain.aspx>.

Arbeit und Funktion des Rates, ohne den institutionellen Rahmen verändern zu müssen: Dringlichkeitsdebatten (*Urgent Debates*), angesetzt durch die Ratspräsidentschaft, Ad-hoc-Fact-Finding-Missionen durch das Hochkommissariat, zeitlich und fallspezifisch begrenzte Untersuchungskommissionen eingesetzt durch die Ratspräsidentschaft<sup>16</sup>, oder Podiumsdiskussionen zu heiklen Themen.

Ebenso begann die Blockbildung zu bröckeln. Insbesondere afrikanische Staaten wie Ghana, Kamerun, Senegal, Botswana, Uganda und, mit Abstrichen, Nigeria sowie Staaten aus der Asien-Gruppe, wie etwa die Malediven und Thailand, stimmten zusehends weniger verlässlich mit den Vorgaben ihrer jeweiligen Regional- oder interessengeleiteten Staaten-Gruppe. Auch bei religiösen Themen folgten nicht mehr alle Mitgliedstaaten der OIC deren Vorgaben. Parallel dazu nahm die Zusammenarbeit von Staaten aus verschiedenen Regionalgruppen zu. Dadurch wurden neue Mehrheiten möglich und die Blockaden etwa gegen Länderresolutionen und -mandate auflösbar. Insgesamt ließ sich eine normative, eher am Mandat orientierte Arbeit des MRR erkennen.

Das sachgerechtere Arbeiten des MRR zeigte sich bereits im März 2010 (13. Tagung). Vier Mandate der Sonderverfahren<sup>17</sup> hatten aus eigener Initiative eine gemeinsame Studie zu geheimen Haftzentren vorgelegt (A/HRC/13/42). Darin wurden u.a. Länder im nordafrikanischen Raum genannt. Die Blockfreienbewegung und die OIC lehnten die Studie vehement ab, weil nicht vom Rat in Auftrag gegeben, und erreichten, dass die Aussprache darüber auf die 14. Ratstagung im Juni verschoben wurde. Soweit entsprach das Vorgehen der bisherigen Routine. Hingegen sprachen sich die USA, immerhin auf rund 60 von 186 Seiten behandelt, für eine unmittelbare öffentliche Debatte zu diesem Bericht aus und zeigten, dass kritische Situationsanalysen von Staaten souveräner als bislang beantwortet werden können.

Im Juni 2010 (14. Tagung) brach ein Konflikt während der Debatte zum Tagesordnungspunkt 8 aus (Umsetzung der Wiener Erklärung und des Aktionsplans). Norwegen, die USA und insgesamt 53 weitere Länder<sup>18</sup> waren der Meinung, die Umsetzung müsse anhand praktischer Erfahrungen diskutiert werden und hatten ein gemeinsames Statement vorbereitet, in dem u.a. die Lage im Iran zum Jahrestag der Proteste gegen die Wahlen 2009 zur Sprache kam. Pakistan, Ägypten, China, Kuba und andere Staaten wollten jedoch TOP 8 – wie bislang bei staatlichen

---

<sup>16</sup> So zur Elfenbeinküste, zu Libyen und Syrien.

<sup>17</sup> Folter, Anti-Terrorismus, willkürliche Verhaftungen und erzwungenes Verschwindenlassen.

<sup>18</sup> In den Aussprachen zu den TOPs können beim MRR auch Nichtmitglieder und nichtstaatliche Akteure mündlich und schriftlich Stellung beziehen.



Statements meist üblich – ohne Länderbezug debattieren. Als Norwegen das Statement verlas und auf den Iran zu sprechen kam, stellte die iranische Delegation den Geschäftsordnungsantrag,<sup>19</sup> das Statement zu stoppen, da die Stellungnahme nicht von den Regeln zu TOP 8 gedeckt sei und unterbleiben müsse. Die Sitzung wurde unterbrochen und mit einem Kompromiss fortgesetzt. Norwegen konnte das gemeinsame Statement zu Ende lesen, während die Differenzen in der Auffassung zu TOP 8 ausdrücklich als weiterbestehend zu Protokoll gegeben wurden. Neu daran war, dass eine mögliche Abstimmung über die Auslegung der Debatte-regel vermieden wurde, da das Abstimmungsverhalten einiger Länder nicht vorhersehbar war.

Im September 2010 richtete der MRR im Rahmen der 15. Tagung das Mandat eines Sonderberichterstatters zur friedlichen Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit (A/HRC/RES/15/21) sowie eine Arbeitsgruppe zum Themenbereich Diskriminierung von Frauen durch Gesetze und in der Praxis ein (A/HRC/RES/15/23). Das Mandat zur Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit entsprang einem klugen Schachzug der USA, die in mehrwöchiger Lobby-Arbeit Staaten aus verschiedenen Ländergruppen als Ko-Sponsoren gewinnen konnten: Mexiko, Malediven, Nigeria und Indonesien. Die Resolution betont den Schutz von Personen, die sich friedlich versammeln, insbesondere Angehörige von Minderheiten oder Bürger/innen mit nicht konformen Meinungen. Angesichts der Liste der Antragsteller verzichteten China, Kuba, Russland und andere auf eine Abstimmung, gaben aber zu Protokoll, dem Konsens nicht beitreten zu wollen. Ebenfalls im September wurde der Titel zum Mandat des Sonderberichterstatters zu indigenen Völkern an den Wortlaut der einschlägigen UN-Dokumente angepasst: Sonderberichterstatter zu den Rechten indigener Völker.<sup>20</sup>

Bemerkenswert war in der 15. Ratstagung nicht zuletzt der Konsens zum Recht auf Wasser (A/HRC/RES/15/9). Zum ersten Mal sprach der Rat in einem amtlichen Dokument von einem verbindlichen Recht (OP 3), abgeleitet aus der UN-Konvention zu den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten im Kontext von Artikel 11 (Recht auf angemessenen Lebensstandard). Die UN-Generalversammlung hatte im Juli 2010 den Weg dazu mit einer Erklärung zum Recht auf Wasser bereitet (A/RES/64/292). Kanada, die USA und Großbritannien erkennen ein

---

<sup>19</sup> Unterstützt durch Kommentare von Pakistan, Ägypten, Kuba, Nicaragua, China, Venezuela, Bolivien, Sudan, Malaysia, Nordkorea, Algerien und Syrien.

<sup>20</sup> *UN Special Rapporteur on the Rights of Indigenous Peoples* (UN Doc. A/HRC/RES/15/14 of 6 October 2010); zuvor hieß das Mandat UN Special Rapporteur on the Situation of the Human Rights and Fundamental Freedoms of Indigenous People. Die USA und Großbritannien gaben ihren Dissens zu Protokoll, da sie weder von 'Rechten' noch von 'Völkern' [peoples] sprechen wollten, ließen die Resolution aber ohne Abstimmung passieren.

Recht auf Wasser nicht an. Großbritannien ließ die von Spanien und Deutschland eingebrachte Resolution jedoch ohne Antrag auf Abstimmung passieren.

## VI. Neue Dynamik

Besonders sichtbare Zeichen der Veränderung gingen im Februar 2011 von der 15. Sondersitzung des Rates aus. Der MRR hatte zum ersten Mal einen Antrag an die Generalversammlung beschlossen, das Ratsmitglied Libyen wegen schlechter Regierungsführung in Sachen Menschenrechte zu suspendieren.<sup>21</sup> Der frische Wind blies auch bei der 16. regulären Tagung des Rates im März 2011. Eine bemerkenswerte Länderkonstellation hatte die Resolution A/HRC/RES/16/9<sup>22</sup> auf den Weg gebracht: Schweden, Moldawien, Panama, Sambia, die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien und die USA. Sie beantragten die Einsetzung eines Sonderberichterstatters zum Iran und erzielten eine komfortable Mehrheit: 22 Ja-Stimmen, 7 Nein-Stimmen<sup>23</sup> und 14 Enthaltungen<sup>24</sup>. Der Bericht des UN-Generalsekretärs (A/HRC/16/75 vom 28. März 2011) hatte die Lage der Menschenrechte im Iran drastisch beschrieben und dazu beigetragen, dass einige Staaten sich aus der bisherigen Zuordnung über Regional- und Interessengruppen herauslösten. Die brasilianische Delegation gab zu Protokoll, dass sie von der Kooperationswilligkeit der iranischen Regierung nicht mehr überzeugt sei und der Resolution daher zustimme.

Denkwürdig war ebenfalls die Umwandlung der Resolution zum vormaligen Thema Diffamierung von Religionen (*Combating defamation of religion*). Seit 1999 hatte die OIC diese Resolution in der Absicht eingebracht, die Religion als solche zu schützen; mit verheerenden Folgen für die Religions-, Meinungs- und Versammlungsfreiheit. Unter Verweis auf diese Resolution hatten vor allem OIC-Staaten die Unterdrückung religiöser Minderheiten als völkerrechtlich abgesichert verteidigt und Kritik an der Staatsreligion strafrechtlich verfolgt. Nun erfuhr schon der Titel eine Wandlung: *Combating intolerance, negative stereotyping and stigmatization of, and discrimination, incitement to violence, and violence against persons based on religion or belief* (A/HRC/RES/16/18). Es handelte sich

<sup>21</sup> Resolution A/HRC/RES/S-15/1, 15. Sondersitzung vom 25. Februar 2011. Dem Antrag kam die Generalversammlung am 1. März umgehend und ohne Gegenstimme nach; Resolution A/RES/65/265.

<sup>22</sup> *Situation of human rights in the Islamic Republic of Iran.*

<sup>23</sup> Pakistan, China, Kuba, Bangladesch, Ecuador, Mauretanien und Russland.

<sup>24</sup> Bahrain, Burkina Faso, Kamerun, Djibouti, Gabun, Ghana, Jordanien, Malaysia, Mauritius, Nigeria, Saudi Arabien, Thailand, Uganda und Uruguay.

um ein absolutes Novum, in einer von der OIC vorgelegten Resolution so viel Individualrecht, Meinungsfreiheit und insgesamt menschen- und völkerrechtlich stimmige Begrifflichkeit zu lesen. Sicher nicht ganz freiwillig, denn zum einen hatten die USA im Hintergrund auf Pakistan eingewirkt. Zum anderen hatte sich schon bei der Abstimmung im Jahr 2010 abgezeichnet, dass aufgrund geringer werdender Adhäsionskräfte in den Blöcken die Mehrheit 2011 kippen könnte.<sup>25</sup>

Auch hier war der Umschwung mit Hilfe von Berichten und Studien der Sonderverfahren vorbereitet worden. Der Sonderberichterstatter zum Thema Rassismus und Fremdenfeindlichkeit, Githu Muigai, hatte sich in seinem Bericht (A/HRC/15/53) speziell mit dem Begriff und Konzept zur Diffamierung von Religionen befasst und sich dafür ausgesprochen, die Begriffe besser im bestehenden Rechtsrahmen zu verorten, d.h. vom Begriff der Diffamierung wegzukommen und statt dessen von rassistisch motiviertem oder religiösem Hass zu sprechen, der zu Diskriminierung, Feindlichkeit oder Gewalt aufstachelt. Ähnlich hatten zuvor die Sonderberichterstatterin Asma Jahangir (Religionsfreiheit) und der Sonderberichterstatter Doudou Diène (Rassismus)<sup>26</sup> sowie das Hochkommissariat argumentiert. Das OHCHR hatte im Oktober 2008 einen Workshop zu dieser Frage organisiert und die Ergebnisse zur 10. Ratstagung im März 2009 vorgestellt (A/HRC/10/31/Add.3).

Im Juni 2011 legte Südafrika, sekundiert von Brasilien, eine Resolution zum Thema sexuelle Orientierung und Gender-Identität vor. In der mit einer 23:19-Mehrheit (drei Enthaltungen) verabschiedeten Resolution A/HRC/RES/17/19<sup>27</sup> wurde das Thema zum ersten Mal in einem amtlichen Dokument des Rates benannt. Nigeria beklagte bei dieser Gelegenheit den Bruch mit der Tradition, dass kein afrikanischer Staat eine Resolution gegen den Willen der Gruppe afrikanischer Staaten einbringe. Mauritius stimmte gleichwohl für die Resolution, Burkina Faso und Sambia enthielten sich. Die Resolution beauftragte das Hochkommissariat für Menschenrechte mit einer Studie zu Gewalt und Diskriminierung

---

<sup>25</sup> Resolution A/HRC/RES/13/16 vom 25. März 2010; mit 20:17 bei 8 Enthaltungen war es das knappste Ergebnis seit 1999. Unter den 17 Nein-Stimmen befand sich Sambia, der Stimme enthalten hatten sich Kamerun, Ghana, Madagaskar und Mauritius. Angola und das OIC-Mitglied Gabun stimmten erst gar nicht mit ab.

<sup>26</sup> Vgl. deren gemeinsame Studie A/HRC/2/3 vom 20. September 2006.

<sup>27</sup> Ja-Stimmen: Argentinien, Belgien, Brasilien, Chile; Kuba, Ecuador, Frankreich, Guatemala, Ungarn, Japan, Mauritius, Mexiko, Norwegen, Polen, Südkorea, Slowakei, Spanien, Schweiz, Thailand, Ukraine, Großbritannien, USA, Uruguay.

Nein-Stimmen: Angola, Bahrain, Bangladesch, Kamerun, Dschibuti, Gabun, Ghana, Jordanien, Malaysia, Malediven, Mauretanien, Nigeria, Pakistan, Katar, Moldawien, Russische Föderation, Saudi-Arabien, Senegal, Uganda.

Enthaltungen: Burkina Faso, China, Sambia.

im Kontext von sexueller Orientierung und Gender-Identität zum März 2012. Der Rat sollte ebenfalls im März 2012 eine Podiumsdiskussion organisieren, um über die Empfehlungen der Studie zu beraten.

Ein nächstes Novum präsentierte die Europäische Union mit der Länderresolution zu Belarus. Nachdem die mexikanische Delegation drohte, dem Vorhaben die Unterstützung zu versagen, wurde der ursprüngliche Text gründlich überarbeitet. Die EU ließ die Absicht fallen, ein Ländermandat im Rang eines Sonderberichterstatters einzurichten. Die mit 21:5 bei 19 Enthaltungen<sup>28</sup> verabschiedete Resolution A/HRC/RES/17/24 beauftragte stattdessen das OHCHR mit einem Monitoring, dessen Ergebnisse im Juni 2012 zur 20. Ratssitzung vorliegen sollte. Die Resolution forderte darüber hinaus thematisch beauftragte Mandatsträger der Sonderverfahren auf, in ihren Berichten auf die Menschenrechtslage in Belarus entsprechend einzugehen.

Weniger flexibel zeigte sich die EU ein Jahr später bei der Erneuerung der Länderresolution zu Belarus im Juni 2012 (A/HRC/RES/20/13). Einige Staaten – Costa Rica, Uruguay, Indonesien, Mexiko, Kirgisistan – hatten mit Hinweis auf die Ergebnisse des Monitorings durch das Hochkommissariat (Bericht A/HRC/20/8 vom 10. April 2012) die Erwartung der EU in Frage gestellt, ein Ländermandat mit Sonderberichterstatter lasse bessere Ergebnisse erwarten. Wenngleich die Mehrheit für ein Ländermandat nicht gefährdet schien – 22 Ja-Stimmen, 5 Nein-Stimmen, 20 Enthaltungen – wären ein überzeugenderes Abstimmungsergebnis und mehr öffentlicher Druck auf das Regime wohl möglich gewesen.<sup>29</sup> Die Regierungsführung in Belarus bedarf in Sachen Menschenrechte ohne Zweifel einer systematischen, internationalen Überprüfung. Möglicherweise wäre es für das Regime jedoch folgenreicher geworden, hätte die EU das im Plenum geäußerte Angebot von Belarus ausgelotet, mit dem OHCHR kooperieren zu wollen.

Die 18. reguläre Sitzung des MRR im September 2011 brachte u.a. zwei neue thematische Mandate der Sonderverfahren und den im Konsens angenommenen Antrag an die UN Generalversammlung auf Wiederauf-

---

<sup>28</sup> Die Ja-Stimmen kamen u.a. von Jordanien, Gabun, Brasilien, Mauritius, Malediven und Sambia, die Nein-Stimmen von China, Kuba, Ecuador, Nigeria und Russland. Der Stimme enthielten sich u.a. Mexiko und Guatemala. Die Ukraine stimmte nicht mit ab.

<sup>29</sup> Ja-Stimmen: Österreich, Belgien, Benin, Botswana, Burkina Faso, Chile, Kongo, Costa Rica, Tschechische Republik, Ungarn, Italien, Jordanien, Malediven, Mauritius, Norwegen, Peru, Philippinen, Polen, Rumänien, Spanien, Schweiz, USA.

Nein-Stimmen: Kuba, China, Ecuador, Indien und Russland.

Enthaltungen: Angola, Bangladesch, Kamerun, Dschibuti, Guatemala, Indonesien, Kuwait, Kirgisistan, Libyen, Malaysia, Mauretanien, Mexiko, Nigeria, Katar, Moldawien, Saudi-Arabien, Senegal, Thailand, Uganda, Uruguay.

nahme Libyens in den Rat (A/HRC/RES/18/9).<sup>30</sup> Zuvor hatte der Rat den Bericht der Untersuchungskommission zu Libyen debattiert, und in einem der seltenen Momente hatte die Regierungsdelegation Libyens die Arbeit und Ergebnisse der Untersuchungskommission begrüßt. Im September wurden darüber hinaus zwei neue thematische Mandate eingerichtet; eines zu einer auf Gleichheit ausgerichteten Weltordnung (A/HRC/RES/18/6), das zweite zum Thema Wahrheit, Gerechtigkeit, Wiedergutmachung und zur Verhinderung neuerlicher, schwerer Menschenrechtsverletzungen (A/HRC/RES/18/7).<sup>31</sup> Letzteres wurde im Konsens angenommen, ersteres mittels Abstimmung von 29:12 bei 5 Enthaltungen.<sup>32</sup> Diese Resolution war nicht zuletzt ein Ausdruck der Verärgerung über die signifikante Zunahme von Länderresolutionen. Gegen menschenrechtliche Kriterien zu einer gerechteren Weltordnung ist im Grunde genommen nichts zu sagen, aber der Zeitpunkt des Vorbringens und die Argumentation der Länder wie Kuba ließen die Absicht der Revanche gegen den Westen vermuten. Das Pendel bei der Mehrheitsbeschaffung war wieder ins Schwingen geraten und brachte Kanada dazu, eine Resolution zur Menschenrechtsslage in Sri Lanka zurückzuziehen.

Die 19. reguläre Tagung des MRR im März 2012 setzte allerdings den Trend der sachgerechteren Arbeit des Rates fort. So passierte die Länderresolution zu Nordkorea ohne Abstimmung (A/HRC/RES/19/13), wengleich sich Kuba, China und Russland in Erklärungen zum Protokoll vom Konsens distanzieren. China scheiterte mit einem Versuch, die Zulassungshürden für zivilgesellschaftliche Akteure zu den Sitzungen der Foren für Minderheiten und Soziales zu verschärfen. Der Zusatzantrag zum Resolutionsentwurf über das Minderheitenforum scheiterte jedoch mit 15:18 bei 12 Enthaltungen.<sup>33</sup> Ebenso scheiterte der Versuch Russ-

---

<sup>30</sup> Am 18. November von der UN-Generalversammlung mit 123:4 bei 6 Enthaltungen bestätigt (UN Doc. A/RES/66/11).

<sup>31</sup> *Truth, justice, reparation and guarantees of non-recurrence.*

<sup>32</sup> Ja-Stimmen: Angola, Bangladesch, Benin, Botswana, Burkina Faso, Kamerun, China, Kongo, Kuba, Dschibuti, Ecuador, Guatemala, Indien, Indonesien, Jordanien, Kuwait, Kirgisistan, Malaysia, Malediven, Mauritius, Nigeria, Philippinen, Katar, Russische Föderation, Saudi-Arabien, Senegal, Thailand, Uganda, Uruguay.

Nein-Stimmen: Österreich, Belgien, Tschechische Republik, Ungarn, Italien, Norwegen, Polen, Moldawien, Rumänien, Spanien, Schweiz, USA.

Enthaltungen: Chile, Costa Rica, Mauretanien, Mexiko, Peru.

<sup>33</sup> Ja-Stimmen: Angola, Bangladesch, Kamerun, China, Kongo, Kuba, Indien, Indonesien, Kirgisistan, Malaysia, Mauretanien, Philippinen, Russische Föderation, Thailand, Uganda.

Nein-Stimmen: Österreich, Belgien, Burkina Faso, Chile, Costa Rica, Tschechische Republik, Guatemala, Ungarn, Italien, Mexiko, Norwegen, Peru, Polen, Rumänien, Spanien, Schweiz, USA, Uruguay.

lands und Chinas, in der Syrienresolution 19/22 die Verantwortung des Assad-Regimes zu beschönigen.<sup>34</sup> Auch bei der zweiten Resolution zu Syrien (A/HRC/RES/19/1) hatte sich eine große Mehrheit<sup>35</sup> für eine Verurteilung des Assad-Regimes ausgesprochen. Katar und Saudi-Arabien waren offen auf Konfrontationskurs zu Russland gegangen.

Vom Ergebnis her zufriedenstellend, von der Streitkultur her gesehen schockierend, fiel die Auseinandersetzung um eine Länderresolution zur Menschenrechtsslage in Sri Lanka aus. Menschenrechtsverteidiger/innen aus Sri Lanka reisten aufgrund der Einschüchterungen durch Sri Lankas Regierende erst gar nicht nach Genf oder vermieden es, das Palais des Nations aus Furcht vor Repressalien bei ihrer Rückkehr zu betreten. Die Hochkommissarin und die Ratspräsidentin gingen in Stellungnahmen auf die Freiheit des Wortes in den Räumen der UNO ein. Das Auftreten der Regierung Sri Lankas trug vermutlich zum Ergebnis der Resolution bei (A/HRC/RES/19/2),<sup>36</sup> die dem Hochkommissariat eine überwachende Funktion zuwies und einen Bericht zur nächsten März-Sitzung 2013 in Auftrag gab. Genau dies hatte die Regierung zu verhindern gesucht: die Beteiligung einer internationalen Menschenrechtsinstitution an den Aufarbeitungsprozessen im Land.

Ebenfalls ungewohnte Pfade ging der Rat mit der Podiumsdiskussion zu Menschenrechten, sexueller Orientierung und Gender-Identität im März 2012.<sup>37</sup> Die OIC hatte im Vorfeld mit einem Boykott gedroht, und zu Beginn des Podiums verließ auch die Mehrzahl der OIC-Staaten aus Protest den Raum. Der Diskussion zugrunde lag ein Bericht des OHCHR (A/HRC/19/41 vom 17. November 2011) zu diskriminierender Gesetzgebung und Praxis sowie zu gewaltförmigen Angriffe auf Lesben, Schwule, Bi- und Transsexuelle. Der UN-Generalsekretär hatte die Veranstaltung

---

Enthaltungen: Benin, Botswana, Dschibuti, Ecuador, Jordanien, Kuwait, Libyen, Malediven, Nigeria, Katar, Saudi-Arabien, Senegal. Die anschließende Resolution AHRC/RES/19/23 passierte ohne Abstimmung.

<sup>34</sup> Ein Änderungsantrag Russlands wurde mit 4:33 bei 9 Enthaltungen abgewiesen, die Resolution anschließend mit 41:3 bei 2 Enthaltungen angenommen. Mit Nein stimmten China, Kuba und Russland, der Stimme enthielten sich Ecuador und Uganda.

<sup>35</sup> 37:3 bei 3 Enthaltungen; mit Nein stimmten China, Kuba und Russland, mit Enthaltung Ecuador, Indien und die Philippinen.

<sup>36</sup> 24:15 bei 8 Enthaltungen; mit Ja stimmten Österreich, Belgien, Benin, Kamerun, Chile, Costa Rica, Tschechische Republik, Guatemala, Ungarn, Indien, Italien, Libyen, Mauritius, Mexiko, Nigeria, Norwegen, Peru, Polen, Moldawien, Rumänien, Spanien, Schweiz, USA, Uruguay.

Nein-Stimmen: Bangladesch, China, Kongo, Kuba, Ecuador, Indonesien, Kuwait, Malediven, Mauretanien, Philippinen, Katar, Russische Föderation, Saudi-Arabien, Thailand, Uganda.

Enthaltungen: Angola, Botswana, Burkina Faso, Dschibuti, Jordanien, Kirgisistan, Malaysia, Senegal.

S. den zusammenfassenden Bericht des OHCHR über die Panel-Diskussion: <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Discrimination/SummaryHRC19Panel.doc>.

per Video-Botschaft eröffnet und seinen eigenen Lernprozess zu diesem Thema hervor gehoben. Der Podiumsleiter, der Botschafter Südafrikas, hob das Prinzip in seinem Land hervor: Ich bin, weil Du bist. Die Botschafterin Brasiliens fragte rhetorisch in die Runde, dass wohl alle im Raum sich uneingeschränkt gegen Diskriminierung aufgrund der Hautfarbe aussprechen würden. Sie hoffe, dass diese Ablehnung in Zukunft auch diejenigen einschlieÙe, die aufgrund ihrer sexuellen Orientierung diskriminiert würden. Das menschenrechtliche Monitoring wurde um das neue thematische Mandat zum Thema Menschenrechte und Umwelt (Bericht des OHCHR vom 16. Dezember 2011, A/HRC/19/34) erweitert.

Neue Ländermandate wurden auch im Juni 2012 (20. Ratstagung) eingerichtet: zu Eritrea (A/HRC/RES/20/20) und Mali (A/HRC/RES/20/17). Das Mandat zu Belarus erneuerte, wie schon dargestellt, die Länderresolution aus 2011. Während Mali sich mit dem Monitoring durch das Hochkommissariat einverstanden erklärt hatte, wies Eritrea die Einrichtung eines Sonderberichterstatters zurück. Gleichwohl passierte die Resolution den Rat ohne Abstimmung, wenngleich China, Kuba und Russland ihre Distanzierung vom Konsens zu Protokoll gaben. Die Länder Dschibuti, Nigeria und Somalia hatten die Resolution eingebracht und das Instrument des Ländermandats zum ersten Mal gegen ein Land aus derselben Ländergruppe angewandt. In der Vergangenheit war der Großteil der Länderresolutionen von der westlichen Gruppe (WEOG) vorgelegt worden. Erneut gab es eine Resolution zu Syrien (A/HRC/RES/20/22).<sup>38</sup> Schließlich wurde eine Arbeitsgruppe mit dem Votum 34:1 (USA) und 12 Enthaltungen<sup>39</sup> neu eingerichtet (Resolution A/HRC/RES/20/15), die einen Entwurf zum Recht auf Frieden ausarbeiten soll.

Im Jahr 2011 führte der Rat vier Sondersitzungen durch; eine zu Libyen (Februar) und drei zu Syrien (April, August, Dezember); eine weitere zu Syrien Anfang Juni 2012. Bemerkenswert an den Sondersitzungen zu Syrien war die Aufeinanderfolge der eingesetzten Instrumentarien: die Ergebnisse der aus der 16. Sondersitzung hervorgegangenen Fact-Finding Mission (A/HRC/S-16/1) führten zu einer Untersuchungskommission (A/HRC/S-17/1), deren Ergebnisse wiederum die Einrichtung eines Ländermandats mit einem Sonderberichterstatter (A/HRC/S-18/1) zur Folge hatte. Aus den Empfehlungen der Untersuchungskommission stammen überdies fünf der sechs Punkte des vom UN-Sicherheitsrat eingesetzten Annan-Plans. Im Unterschied zum Sicherheitsrat schöpfte der MRR sei-

---

<sup>38</sup> Mit 41:3 (China, Kuba, Russland) bei 3 Enthaltungen (Indien, Philippinen und Uganda).

<sup>39</sup> Österreich, Belgien, Tschechische Republik, Ungarn, Indien, Italien, Norwegen, Polen, Moldawien, Rumänien, Spanien und Schweiz.

ne Möglichkeiten an dieser Stelle weitgehend aus und deutete die komplementäre Rolle des MRR im Verhältnis zum Sicherheitsrat an.

Zur neuen Dynamik gehört schließlich die Auflockerung der Blöcke, wobei innerhalb der westlichen Staatengruppe vor allem die USA, Schweiz und Norwegen überregionale Initiativen einfädeln. Seit 2010 sind Ägypten und die USA zum Thema Meinungsfreiheit eine Allianz eingegangen, Schweden, Moldawien, Panama, Sambia, die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien und die USA zum Iran, Frankreich, Marokko und Argentinien zum erzwungenen Verschwindenlassen, Neuseeland und Mexiko zu Menschen mit Behinderung, die Schweiz, Malediven, Slowenien, Costa Rica, Uruguay, Marokko und Neuseeland zum Thema Umwelt, die Türkei, Italien, Somalia und die USA zu Somalia, die Philippinen und Deutschland zum Menschenhandel, Schweden, Tunesien, Brasilien, Nigeria, die USA und die Türkei zur Meinungsfreiheit im Internet, die USA, Botswana, Kolumbien, Irak, Mexiko, Slowakei und Türkei zum Recht auf Staatsangehörigkeit von Frauen und Kindern.

Allerdings gibt es gegenüber der mehr sachbezogenen Arbeit und Reformoffenheit des Rates auch gegenläufige Bemühungen. Im März 2011 hatte Russland eine Resolution zur Beachtung traditioneller Werte bei der Umsetzung der Menschenrechte mit 24:14 bei 7 Enthaltungen für sich entschieden (A/HRC/RES/16/3).<sup>40</sup> Traditionelle Werte sollen bei der Umsetzung der Menschenrechte stärker in Rechnung gestellt werden, und so ist dieser Text geeignet, die Universalität der Menschenrechte zu untergraben. Der Bericht der Hochkommissarin zur 17. Tagung im Juni 2011 zur Lage der Flüchtlinge aus Nordafrika sowie der Lage der Migranten in Mexiko, Italien, Frankreich, Dänemark, dem Europäischen Schengen-Raum sowie Australien zeitigte wenig Änderungsbereitschaft bei den Angesprochenen. Nigeria und Brasilien hatten die Mahnungen der Hochkommissarin aufgenommen und eine Resolution zu Migranten und Asylsuchenden aus Nordafrika eingebracht. In der mit 32:14 verabschiedeten Resolution (A/HRC/RES/17/22)<sup>41</sup> wurden die Zielländer mit

---

<sup>40</sup> *Promoting human rights and fundamental freedoms through a better understanding of traditional values of humankind.* Mit Ja stimmten Angola, Bahrain, Bangladesh, Burkina Faso, Kamerun, China, Kuba, Dschibuti, Ecuador, Ghana, Jordan, Kirgisistan, Malaysia, Malediven, Mauretanien, Nigeria, Pakistan, Katar, Russische Föderation, Saudi-Arabien, Senegal, Thailand, Uganda, Sambia.

Nein-Stimmen: Belgien, Frankreich, Ungarn, Japan, Mauritius, Mexiko, Norwegen, Polen, Südkorea, Slowakei, Spanien, Schweiz, Großbritannien, USA.

Enthaltungen: Argentinien, Brasilien, Chile, Guatemala, Moldawien, Ukraine, Uruguay.

<sup>41</sup> Ja-Stimmen: Angola, Argentinien, Bahrain, Bangladesch, Brasilien, Burkina Faso, Kamerun, Chile, China, Kuba, Dschibuti, Ecuador, Gabun, Ghana, Guatemala, Jordanien, Kirgisistan, Malaysia, Malediven, Mauretanien, Mauritius, Mexiko, Nigeria, Pakistan, Katar; Russische Föderation, Saudi-Arabien, Senegal, Thailand, Uganda, Uruguay, Sambia.



Verweis auf eine Entschließung des Europarates vom Mai 2011 aufgefordert, Migranten und Flüchtlinge humanitär und in Übereinstimmung mit völkerrechtlichen Verpflichtungen zu behandeln. Ebenso weigern sich vor allem westliche Länder, menschenrechtliche Aspekte zu Themen wie börsenbetriebene, hohe Lebensmittelpreise, Klimawandel oder Auswirkungen und Handhabung der Finanzkrise zu Lasten unterentwickelter Länder zu bearbeiten. Die Hochkommissarin (Bericht A/HRC/16/20 vom 30. Dezember 2010) und der UN-Sonderberichterstatter zum Recht auf Nahrung (Bericht A/HRC/16/49 vom 20. Dezember 2010) hatten, angesichts der negativen Konsequenzen des Anbaus von Pflanzen für Bio-Sprit auf die Nahrungssicherheit, solche menschenrechtlichen Aspekte durchaus gesehen und entsprechende Empfehlungen formuliert.

## VII. Resümee

Der Menschenrechtsrat hat begonnen, den institutionellen Rahmen weiter auszuschöpfen. Damit ist eine sachgerechte und automatische, von politischen Konstellationen unabhängige Befassung schwerer und systematischer Menschenrechtsverletzungen durch den Rat noch nicht erreicht, aber unterhalb dieser Schwelle scheint inzwischen vieles möglich. Wie beständig ist jedoch dieser Zustand, kann gar von einem Trend gesprochen werden?

Der MRR wird als Staatengremium auch in Zukunft nicht nur von normativen Standards, sondern weiterhin von geo- und machtpolitischen Interessen geleitet werden, wie sie allen aus Regierungen gebildeten Institutionen der Vereinten Nationen eigen sind, zumal kein Trigger-System bei schweren und systematischen Menschenrechtsverletzungen verankert werden konnte. Politische Veränderungen in den Ländern und Änderungen in der Mitgliedschaft des Rates lassen das Pendel gegebenenfalls wieder zurückschwingen. Wie brüchig das Erreichte ist, zeigen die wiederkehrenden und zunehmend polarisiert geführten Auseinandersetzungen um die Arbeit des Hochkommissariats sowie die Versuche, auch die Sonderverfahren ans Gängelband des MRR zu legen. Diese gingen dazu über, vermehrt gemeinsame Erklärungen mehrerer Mandatsträger/innen abzugeben, gemeinsam Ländervisiten durchzuführen und unerledigt gebliebene Empfehlungen nachzubearbeiten; was einigen Regierungen unbequem ist. Insofern handelt es sich um einen fragilen Prozess ohne Garantien für zukünftige Ratssitzungen.

Andererseits lässt der gesellschaftliche und politische Wandel in einigen Ländern Afrikas erkennen, dass demokratische, friedlich verlaufende Wechsel von Regierungen zum Alltag werden. Die Masse an kritischer Zivilgesellschaft wird von einer Reihe von Staaten inzwischen weniger als Problem denn als Problemanzeiger für eine gute Regierungsführung wahrgenommen. Ebenso erscheint das Einfordern von Rechten zusehends als legitim, die Einhaltung der Menschenrechte als Ausweis effektiver und guter Regierungsführung. So wird die Bindung an Interessengruppen wie die Blockfreienbewegung, G-77 oder die OIC zwar immer wieder in Anspruch genommen werden, in der Arbeit des MRR treten jedoch vermehrt eigene Interessen in den Vordergrund, die nicht mehr automatisch kompatibel mit Regional- und Interessengruppen sind. Auch in der Asien-Gruppe deuten Thailand oder die Malediven fortgesetzten Dissens an. Bisherige Blockaden sind durch neue Mehrheiten auflösbar geworden, die Zusammenarbeit von Staaten aus unterschiedlichen Regionalgruppen nimmt zu.

Unter den wenigen, die an einer Blockbildung festhalten und dies als gute Menschenrechtspolitik verstehen, befinden sich die Staaten der Europäischen Union. Initiativen mit dissidenten Ländern sind auf einzelne EU-Staaten beschränkt, aber kein Ausdruck einer politischen Strategie. Das ist umso weniger verständlich, als die EU auf den Politikfeldern Dialog und multilaterale Kooperation erprobte Stärken besäße. Davon kommt in Genf wenig zum Tragen.

Angesichts der Meinungsbildung und Entscheidungsfindung in den für Genf einschlägigen EU-Gremien deutet nichts darauf hin, dass sich dies ohne entschiedenen Impuls von außen grundsätzlich ändern würde; trotz Vertrag von Lissabon und beabsichtigter Bündelung der Kompetenzen. Der Unterausschuss für Menschenrechte des Europarlaments hat zwar einige Studien zur Arbeit und Wirkung der EU beim MRR erstellen lassen, ist aber selbst zu wenig schlagkräftig, um eine Änderung zu bewirken. Eine Vernetzung mit korrespondierenden Parlamentariern/innen in nationalen Parlamenten steckt allenfalls in den Anfängen. Bleibt die Erwartung an nichtstaatliche Akteure, in Brüssel wie in den nationalen Hauptstädten entschiedener die Rolle des Motors einzufordern, die sich die EU selbst gerne zuschreibt.

Angesichts solcher Umstände hat der MRR eine eher unerwartete Wendung zu mehr sachgerechter und normativ ausgerichteter Arbeit vollzogen. Im Verhältnis zum UN-Sicherheitsrat ist darüber hinaus eine komplementäre Rolle mit Potential zu größerer Effektivität sichtbar geworden. Gelänge es außerdem, präventive Maßnahmen und Frühwarnsysteme ähnlich auszubauen, z.B. Fact-Finding-Missionen und Untersuchungskommissionen auf Abruf in Notlagen zu etablieren, könnte der

Rat noch deutlich mehr leisten und müsste nicht im Unfertigen verharren; bei aller Einsicht in Grenzen und Schwankungen zwischenstaatlicher Institutionen.



# Autoren

## **Dr. rer. pol. Theodor Rathgeber**

Politologe, freiberuflich tätig als wissenschaftlicher Autor sowie Gutachter für die Bereiche Menschenrechte, Minderheiten, indigene Völker und entwicklungspolitische Zusammenarbeit; seit 1987 Lehrbeauftragter an der Universität Kassel (Fachbereich Sozialwissenschaften); Berater zu den Vereinten Nationen für das Forum Menschenrechte, seit 2003 Beobachter des Forums Menschenrechte für die UN-Menschenrechtskommission und den UN-Menschenrechtsrat; zahlreiche Publikationen zum Thema.

## **Dr. iur. Dominik Steiger**

Zur Zeit Habilitation zum Thema Partizipation (Staats- und Verwaltungsrecht); 1997-2004 Studium der Rechtswissenschaften an den Universitäten Regensburg, Marseille/Aix-en-Provence und Potsdam; 2001-2004 Studentische Hilfskraft am Lehrstuhl für Staatsrecht, Europarecht und Völkerrecht, Prof. Dr. Eckart Klein, und am MenschenRechtsZentrum der Universität Potsdam; 2004-2008 Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Staatsrecht, Europarecht und Völkerrecht, Prof. Dr. Eckart Klein, Universität Potsdam; 2004 1. Juristische Staatsprüfung; 2008-2009 Dozent für die Vorlesungen Europarecht I und Völkerrecht II sowie die Übung im Völkerrecht, Universität Potsdam; 2009-2011 Referendariat, Kammergericht Berlin (mit Stationen im Auswärtigen Amt, Berlin; beim European Center for Constitutional and Human Rights, Berlin und am UN Tribunal für Ruanda in Arusha, Tansania); seit 2009 Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Völkerrecht, Prof. Dr. Heike Krieger, Freie Universität Berlin; 2010 Dissertation: „Das völkerrechtliche Folterverbot und der ‚Krieg gegen den Terror‘“; 2011 Wolf-Rüdiger-Bub Dissertations-Preis der juristischen Fakultät Potsdam; 2011 2. Juristische Staatsprüfung.

## **Dr. iur. Lilly Sucharipa-Behrmann**

1985-2005 Lektorin für Völkerrecht an der Universität Wien; 1994-1999 Adjunct Professor an der New York University School of Law sowie Lektorin an der School of Advanced International Studies (SAIS) of Johns Hopkins University, Washington, D.C.; 1996-2002 Teilnahme als österreichische Delegierte in einer Reihe von UN Konferenzen, u. a.: Arbeitsgruppe zur Ausarbeitung eines Fakultativprotokolls zu CEDAW (1997-1999), Weltgipfel für nachhaltige Entwicklung (2002); 1999-2001 Lektorin an der Verwaltungsakademie des Bundes; 2000-2003 Lektorin, IPT Seminar, Burg Schlaining; 2000-2006 Konsulentin für Internationale Umweltangelegenheiten, Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft; 2007-2011 Präsidentin des Österreichischen Nationalkomitees für UNIFEM; seit 2011 Präsidentin des Österreichischen Nationalkomitees für UN Women. Zahlreiche Publikationen zu völkerrechtlichen Fragen und den Vereinten Nationen; u.a. Mit Herausgeberin von: Völkerrecht zwischen normativem Anspruch und politischer Realität. Festschrift für Karl Zemanek zum 65.Geburtstag, Berlin 1994; Liber Amicorum Professor Seidl-Hohenveldern – in honour of his 80th birthday, The Hague/London/Boston 1998; Die Vereinten Nationen. Recht und Praxis, Wien 1999; The United Nations. Law and Practice, The Hague/London/Boston 2001.

**Dr. rer. pol. Günther Unser**

Studium der Volkswirtschaftslehre und Politikwissenschaft, Diplom-Volkswirt; Promotion mit dem „Thema „Intelligenzia und Politik im Senegal“ zum Dr. rer. pol. bei Klaus Mehnert; bis 2001 Akademischer Oberrat am Institut für Politische Wissenschaft der RWTH Aachen und Lehrbeauftragter an in- und ausländischen Hochschulen; derzeit Lehrbeauftragter für Internationale Politik an der RWTH Aachen; Arbeitsschwerpunkte: Internationale Politik, allgemein; Vereinte Nationen; Europäische Union; Politische Systeme der Schweiz, Österreichs und Liechtensteins; 1991-2003 Vorstandsmitglied der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen (DGVN), seit 2006 Mitglied des Präsidiums der DGVN, 2006-2011 Vorstandsmitglied im NRW-Landesverband der DGVN; zahlreiche Publikationen zu den Vereinten Nationen, darunter: Die UNO. Aufgaben, Strukturen, Politik, 7. überarb. Aufl., München 2004; Auswärtiges Amt (Hrsg.), ABC der Vereinten Nationen; Red. Günther Unser und Stefanie Zeidler, 7. überarb. Aufl., Berlin 2011; Die EU und die Vereinten Nationen, in: Weidenfeld, Werner und Wolfgang Wessels (Hrsg.), Jahrbuch der Europäischen Integration 2011, Baden-Baden 2012, S. 541-548 (jährlicher Beitrag seit 2003/2004); Prioritäten setzen. Die UN-Politik Österreichs, der Schweiz und Liechtensteins, in: Vereinte Nationen 60 (2012), S. 51-58.

**Dr. phil. Johannes Varwick**

1998 Promotion zum Dr. phil. mit einer Arbeit über „Sicherheit und Integration in Europa“ (summa cum laude); Dissertationspreisträger der Universität Münster; 1991-1995 Studium der Politikwissenschaft, der Rechtswissenschaft und der Wirtschaftspolitik an den Universitäten Münster und Leeds/GB; 1995-1998 wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Politikwissenschaft der Westfälischen-Wilhelms-Universität Münster; 1999 Fellow am Wissenschaftszentrum NRW, Kulturwissenschaftliches Institut (KWI), Essen (Studiengruppe Europa); August 1999 bis Oktober 2000 Leiter des Bereichs europäische Sicherheitspolitik am Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik (DGAP), Berlin; April/Mai 2003 Fellow am State Department, Washington; 2000-2003 Wissenschaftlicher Assistent (Assistant Professor) am Institut für Internationale Politik, Universität der Bundeswehr (Helmut-Schmidt-Universität), Hamburg; 2003-2009 Professor am Institut für Sozialwissenschaften (Bereich Politikwissenschaft) der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel, September/Oktober 2009 Theodor-Heuss Chair am Instituto Tecnológico Autonomo de Mexiko und an der Universidad Nacional Autonoma de Mexico in Mexiko-City; seit dem Wintersemester 2009/2010 Professor für Politische Wissenschaft an der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg. Zahlreiche Publikationen zu den Themenbereichen Vereinte Nationen, Europäische Union und Sicherheitspolitik, u.a. (als Hrsg. bzw. Mithrsg.): Die Vereinten Nationen. Aufgaben, Instrumente und Reformen, Opladen/Stuttgart, 5., vollst. überarb. Aufl. 2012, (zus. mit Sven B. Gareis); ebenfalls erschienen als Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung, Band 403; Bonn 2007 (Erstauflage 2003); The United Nations. An Introduction, Basingstoke 2005 (zus. mit Sven B. Gareis); Grundzüge der Politikwissenschaft, Wien/Köln/Weimar 2. Aufl. 2010 (zus. mit Anton Pelinka). Varwick ist Experte für internationale Organisationen, außen- und sicherheitspolitischen Fragen sowie europäischer Politik, Mitglied des Forschungsrats der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen sowie des VN-politischen Beirats des Auswärtigen Amts.

# Potsdamer UNO-Konferenzen

ISSN 1617-4704

herausgegeben von

Prof. Dr. Eckart Klein (bis Bd. 8) bzw. Prof. Dr. Andreas Zimmermann (ab Bd. 9)  
(MenschenRechtsZentrum der Universität Potsdam) und  
Dr. Helmut Volger (Forschungskreis Vereinte Nationen)

## Zuletzt erschienene Ausgaben:

- Band 10** Rathgeber, Theodor | Steiger, Dominik | Sucharipa-Behrmann, Lilly |  
Unser, Günther | Varwick, Johannes  
Die UN-Politik deutschsprachiger Länder  
11. Potsdamer UNO-Konferenz am 30. Juni 2012  
2013 | ISBN 978-3-86956-190-5
- Band 9** Loewe, Markus | Winkelmann, Ingo | Volger, Helmut |  
Weiß, Norman | Lampe, Otto  
Die Vereinten Nationen zehn Jahre nach dem Millenniumsgipfel  
2000 – eine Bilanz  
10. Potsdamer UNO-Konferenz am 26. Juni 2010  
2011 | ISBN 978-3-86956-147-9
- Band 8** Griep, Ekkehard | Laggner, Benno | Paepcke, Henrike |  
Volger, Helmut | Wittig, Peter  
Die Vereinten Nationen in den internationalen Beziehungen  
9. Potsdamer UNO-Konferenz am 28. Juni 2008  
2009 | ISBN 978-3-940793-76-8
- Band 7** Bummel, Andreas | Fues, Thomas | Gareis, Sven B. |  
Griep, Ekkehard | Leininger, Julia | Paroz, Jean-Francois |  
Schmidt, Markus G. | Weiß, Norman  
Ein Jahr nach dem UN-Weltgipfel 2005 – eine Bilanz der  
Reformbemühungen  
8. Potsdamer UNO-Konferenz vom 23. bis 24. Juni 2006  
2006 | ISBN 978-3-939469-43-8

- Band 6** Bauer, Steffen | Ernst, Renée | Fröhlich, Manuel | Häußler, Ulf | Loges, Bastian | Menzel, Ulrich | Schöpp-Schilling, Hanna B. | Weinz, Irene  
Chancen für eine Reform der Vereinten Nationen? : Bilanz zum 60. Geburtstag der Weltorganisation  
7. Potsdamer UNO-Konferenz vom 24. bis 25. Juni 2005  
2006 | ISBN 978-3-937786-97-1
- Band 5** Hüfner, Klaus | Kühne, Winrich | Hansen, Wibke | Hett, Julia | Lampe, Otto | Lederer, Markus | Obser, Andreas | Sand, Peter H. | Strauß, Ekkehard  
Integrative Konzepte bei der Reform der Vereinten Nationen  
Potsdam, 25./26. Juni 2004  
2004
- Band 4** Gysin, Remo | Haber, Hansjörg | Hüfner, Klaus | Jenni, Emanuel | Tschampa, Friederike | Vergau, Hajo | Wüstenhagen, Axel  
Die deutsche UN-Politik 1973–2003  
Potsdam, 27./28. Juni 2003  
2004
- Band 3** Sucharipa, Ernst | Winkelmann, Ingo | Wesel, Reinhard | Fassbender, Bardo | Griep, Ekkehard | Brinkmeier, Friederike  
Die Vereinten Nationen und Regionalorganisationen vor aktuellen Herausforderungen  
Potsdam, 28./29. Juni 2002  
2002
- Band 2** Bergmann, Stephan | Erhart, Wolfgang | Hamm, Brigitte | Hasse, Jana | Hedrich, Klaus-Jürgen | Obser, Andreas | Schurer, Stefanie | Tönnies, Sibylle  
Bilanz ein Jahr nach Millennium – Reformkonzepte und deren Implementierung  
Potsdam, 29./30. Juni 2001  
2001
- Band 1** Hoffmeister, Frank | Papenfuß, Anja | Rohloff, Christoph | Tietje, Christian | Weiß, Norman  
Globale Problemlösungen in der Bewährungsprobe : Bilanz der Arbeit der Vereinten Nationen vor dem Milleniumsgipfel 2000  
Potsdam, 30. Juni/1. Juli 2000  
2000 | ISBN 3-00-007657-3







Forschungskreis  
Vereinte Nationen

ISSN 1617-4704  
ISBN 978-3-86956-190-5